

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

Fábio Ferreira da Silva

Práticas de Controle Social na Percepção do Poder Executivo: Um Estudo dos
Entes Federativos Brasileiros

PORTO VELHO
2011

FÁBIO FERREIRA DA SILVA

**Práticas de Controle Social na Percepção do Poder Executivo: Um Estudo dos
Entes Federativos Brasileiros**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração da Fundação Universidade Federal de Rondônia, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Cristovam Teixeira Leite

**PORTO VELHO
2011**

FICHA CATALOGRÁFICA

S586p

SILVA, Fábio Ferreira da.

Práticas de controle social na percepção do poder executivo: um estudo dos entes federativos brasileiros / Fábio Ferreira da Silva. -- Porto Velho, Rondônia, 2011.
98f.: il.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2011.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Cristovam Teixeira Leite

1. Governança Pública. 2. Controle Social. 3. Relação de Agência. 4. Gestão Pública. I. Título.

CDU: 351.83

Elaborada por: Eliane Gemaque CRB 11-549

FÁBIO FERREIRA DA SILVA

**Práticas de Controle Social na Percepção do Poder Executivo: Um Estudo dos Entes
Federativos Brasileiros**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Administração, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), em 02 de dezembro de 2011.

Prof. Osmar Siena, Dr.

Coordenador do Programa – PPGMAD/UNIR

Comissão Examinadora:

Prof. Haroldo Cristovam Teixeira Leite, Dr.

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Orientador

Prof. Osmar Siena, Dr.

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Membro

Prof. George Queiroga Estrela, Dr.

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Membro Externo

**PORTO VELHO
2011**

DEDICATÓRIA

Dedico às pessoas que mais se sacrificaram para que esse trabalho fosse concluído. Minha amada Nilce, meus presentes de Deus: Fábio Filho e Matheus.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a DEUS, por me conceder o privilégio de concluir esse desafio.

Agradeço ao professor Dr. Haroldo Cristovam Leite, por sua paciência e contrapartida na orientação desse trabalho. Obrigado, professor Haroldo.

Agradeço a todos os professores do Programa de Mestrado em Administração da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), pelas interlocuções realizadas e pela concretização do sonho de oferecer o mestrado em administração na UNIR.

A Ivanda, por suas contribuições na pesquisa e compreensões no trabalho.

A todos os colegas de turma que compartilharam comigo essa caminhada.

Agradeço, ainda, à minha mãe, Marinety, e ao meu "pai", Sebastião, pelo privilégio de me acompanharem e me ajudarem em meus estudos desde os primeiros anos. Amo vocês.

À minha avó Maria, que, apesar de apenas saber ler e escrever, sempre foi minha grande motivadora na vida. Obrigado pelas lições de vida.

Agradeço, também, às instituições e técnicos que se dispuseram em responder aos formulários, e pela atenção dispensada para contribuir com este trabalho.

Agradeço à Nilce, Fábio e Matheus. Vocês preenchem minha vida de felicidade.

SILVA, Fábio F. **Práticas de controle social na percepção do Poder Executivo:** um estudo dos entes federativos brasileiros. 2011. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2011. 98 f.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo identificar a existência das práticas de controle social na percepção dos representantes do controle interno do poder executivo estadual verificando se as disponibilizações de tais práticas possuem associação com a governança pública. Quanto à natureza, a pesquisa pode ser classificada como aplicada; em relação à forma de abordagem do problema, trata-se de pesquisa quantitativa, apresentando números quantificáveis dos respondentes do instrumento e coleta de dados; quanto aos objetivos é descritiva, visando descrever a opinião de determinada população. A população compreende os representantes do controle interno dos entes do poder executivo estadual nos 26 (vinte e seis) Estados brasileiros e no Distrito Federal. A amostra selecionada compreende todos os entes do poder executivo estadual. A coleta de dados foi realizada através de questionário, respondido pelos representantes das instituições. A segunda etapa foi realizada através de análise da média, moda e mediana dos resultados apresentados no questionário, bem como o cálculo do coeficiente de correlação de Pearson, demonstrando o nível de associação das variáveis, verificação se as disponibilizações das práticas de controle social possuem associação com a boa governança pública. O período de coleta através de questionário estendeu-se do dia 24/03/2011 a 26/05/2011, sendo que apenas os representantes dos Estados do Amapá e Piauí não responderam ao questionário. Os resultados da coleta de dados da pesquisa permitiram identificar que as práticas de controle social, disponibilizadas à sociedade em cada ente federativo, são: orçamento participativo, conferência pública, conselhos estaduais, representação/denúncia, ouvidoria e página de transparência. O resultado evidenciou que, na visão dos respondentes as práticas de controle social contribuem para a governança no setor público, pois, na análise apresentada, 100% dos respondentes afirmaram concordar, parcial ou totalmente, que as práticas de controle social contribuem para a governança pública; no entanto, disponibilizar práticas de controle social não necessariamente significa que essas estejam correlacionadas com o PIB *per capita* dos Estados, sendo que a renda *per capita* está correlacionada com as práticas de boa governança.

Palavras-chave: Governança Pública. Controle Social. Relação de Agência. Gestão Pública.

DA SILVA, Fábio F. **Practices of social control in the perception of the Executive Power: a study of the Brazilian federative entities.** 2011. Dissertation (Master's degree) – Program of Postgraduation in Administration, Foundation Federal University of Rondônia, Porto Velho, 2011. 98f.

ABSTRACT

Identify the existence of social control practices in the perception of the representatives of the internal control of the state executive branch checking the availability of such practices are associated with public governance is the overall goal of the dissertation. The nature, research can be classified as applied; about how to approach the problem the research was quantitative, with quantifiable numbers of respondents of the instrument and data collection; As to the objectives is descriptive, seeking to describe the view of a given population . The population comprises representatives of the internal control of the entities of the state executive branch in 26 (twenty six) Brazilian states and the Federal District. The sample comprises all entities of the state executive branch. Data collection was conducted through a questionnaire answered by the representatives of the institutions. The second step was performed by analysis of the mean, mode and median of the results presented in the questionnaire, as well as calculating the Pearson correlation coefficient, showing the level of association of variables, to check the availability of social control practices are associated with good public governance. The collection period was based on a questionnaire the day 24/03/2011 to 26/05/2011, and only the representatives of the states of Amapá and Piauí not answered. The results of the collection of data of the inquiry allowed to identify that the practices of social control made available to the society in entities federative being participatory budgeting, public conference, state advices, representation / denunciation, ombudsman and transparency page. The result showed up still what these practices of social control contribute with the governance in the public sector, since in the presented analysis, there is total or partial agreement, of the respondents, on this contribution to public governance, however the availability of social control practices do not necessarily mean that they are correlated with PIB per capita of the states, per capita income is correlated with good governance practices.

Keywords: Public Governance. Social Control. Agency Relation. Public Management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Expectativas existentes na relação entre principal e agente no setor público.....	24
Quadro 2 - Orientações sobre as melhores práticas de governança nas empresas públicas.....	34
Quadro 3 - Tipologias de controle social.	44
Quadro 4 - Características do orçamento participativo.....	47
Quadro 5 - Resumo das práticas de controle social disponibilizadas	61
Quadro 6 - Principais práticas disponibilizadas à sociedade.....	64
Quadro 7- Relação entre práticas confirmadas e o nível de atendimento à sociedade.	71
Quadro 8 - Comparativo entre as questões 1, 5 e 7.	73
Quadro 9 - Relação entre o conhecimento e a importância das práticas de controle social para o servidor.....	75

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura da dissertação	19
Figura 2 - Conflito de agência na gestão pública.	23
Figura 3 - Cadeia entre o principal e o agente.....	25
Figura 4 - Harmonização das relações entre o setor público - privado - sociedade.	29
Figura 5 - Escada de participação cidadã.	32
Figura 6 - Exemplo de atores da governança pública.	34
Figura 7 - Perspectivas da cidadania.....	42
Figura 8 - Interação entre governança, teoria da agência e controle social.	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Práticas de controle social disponibilizadas	62
Gráfico 2- % de práticas disponibilizadas por Estado	64
Gráfico 3 - Práticas de controle social em implantação.....	65
Gráfico 4 - Canais de comunicação disponibilizados	67
Gráfico 5 - Canais de Comunicação das práticas de controle social	68
Gráfico 6 - % de secretarias que disponibilizam práticas de controle social	69
Gráfico 7 - Nível de atendimento à sociedade.....	70
Gráfico 8 - Conhecimento do servidor sobre as práticas	72
Gráfico 9 - Importância do Controle Social para o servidor	74
Gráfico 10 - Relevância do controle social para os gestores.....	76
Gráfico 11 - Contribuição para governança pública	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Práticas de controle social disponibilizadas na Região Norte	56
Tabela 2 - Práticas de controle social disponibilizadas na Região Nordeste	57
Tabela 3 - Práticas de Controle Social disponibilizadas na Região Centro-Oeste	58
Tabela 4 - Práticas de controle social disponibilizadas na Região Sudeste	59
Tabela 5 - Práticas de controle social disponibilizadas na Região Sul	60
Tabela 6 - Percentual de disponibilização das práticas de controle social.....	66
Tabela 7 - Correlação de Pearson - DISPON x NATEND	71
Tabela 8 - Correlação de Pearson - CONPRAT X IMPORT.....	75
Tabela 9 - Correlação de Pearson - DISPON x PIB	77

LISTA DE SIGLAS

AC – Acre

AL – Alagoas

AM - Amazonas

AP – Amapá

BA – Bahia

CE – Ceará

CEO - *Chief Executive Officer*

CGU - Controladoria Geral da União

COMPRAT - Percentual de resultado da questão 7

CONF - Conferências Estaduais

CONS - Conselhos Estaduais

DF – Distrito Federal

DISPON - Percentual de resultado da questão 1

ES – Espírito Santo

GO - Goiás

GOV - Percentual de resultado da questão 10.

IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

IFAC - *International Federations of Accountants*.

IMPORT - Percentual de resultado da questão 8

MA – Maranhão

MG – Minas Gerais

MT – Mato Grosso

MS – Mato Grosso do Sul

NATEND - Percentual de resultado da questão 5

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

ONGs - Organizações Não Governamentais

OP - Orçamento Participativo

OUV - Ouvidoria

PA – Pará

PB – Paraíba

PE – Pernambuco

PI - Piauí

PR - Paraná

PIB - Produto Interno Bruto

R/D - Representações e Denúncias

RJ – Rio de Janeiro

RN – Rio Grande do Norte

RO – Rondônia

RR - Roraima

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SE – Sergipe

SP – São Paulo

TO - Tocantins

TRANSP - Transparência

TV - Televisão

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Objetivos.....	17
1.1.1 Objetivo Geral.....	17
1.1.2 Objetivos Específicos	17
1.2 Justificativa	17
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	21
2.1 Teoria da Agência	21
2.2 Origem da Governança	25
2.3 Governança Pública e Participação	27
2.4 Atores da governança pública	34
2.5 Princípios da Governança Pública	36
2.6 Democracia, controle social e seus instrumentos.....	40
2.7 Interação entre governança, teoria da agência e controle social	49
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	53
3.1 Quanto à natureza.....	53
3.2 Quanto à forma de abordagem do problema.....	53
3.3 Quanto aos objetivos	54
3.4 População e amostra da pesquisa	54
3.5 Coleta de dados	54
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	56
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

A falta de transparência governamental facilita a corrupção, emergindo, como um dos reflexos, a pouca credibilidade da sociedade em seus governantes e o afastamento da política. Os recorrentes escândalos da administração pública brasileira levam a crer que há uma limitação entre transparência instalada na administração pública e controle social exercido até então, ou em ambos.

O conceito de *accountability*, no setor público, está ligado à necessidade dos gestores prestarem contas e demonstrarem como estão realizando os gastos públicos, e se estão ou não sendo alcançadas e satisfeitas as aspirações da sociedade (CARLOS *et al.*, 2008). Para Matias-Pereira (2008) o termo está ligado a uma exigência de transparência, promovida a partir de um conjunto de mecanismos e processos que levam os gestores a prestarem contas, garantindo a transparência das ações e a publicação dos resultados das políticas públicas.

A preocupação mundial com a melhoria dos níveis de governança e *accountability* nunca foram maiores, seja no setor público ou privado, seja nas organizações internacionais e não governamentais. Hoje, há uma crença universal de que o aumento da transparência pode levar não somente a níveis mais significativos de *accountability*, como pode fazer isso de maneira muito mais eficaz em termos de custo. Prevalece, também, o amplo reconhecimento de que só se podem realizar mudanças duradouras, em atitudes e práticas, com a utilização da energia de todos os pontos de um triângulo de forças da sociedade, composto pelo Estado, o setor privado e a sociedade civil, não somente dentro dos países, mas além-fronteiras (EIGEN, 2002).

Nesse contexto, o Estado, criado para atender o interesse coletivo, quando não alcança esse objetivo precisa de uma mudança no sentido de realinhar suas ações, visando o atendimento à sociedade. Porém, a sociedade só terá condições de monitorar se seus interesses estão sendo atendidos quando os meios utilizados pelo Estado, para dar transparência de seus atos à sociedade, sejam tempestivos, compreensíveis e de fácil acesso. Ainda, quando a sociedade possuir e utilizar mecanismos de participação na gestão, que, no Brasil, são representativos do controle social. Silva, Ferreira e Barros (2008, p.37), afirmam que “no arcabouço teórico de Rousseau estão as raízes da soberania popular e do controle social enquanto controle da sociedade sobre o Estado, defendendo o interesse público sobre o interesse privado nos negócios públicos.”

Rousseau (1978) afirma que o povo é quem detém o poder para nomear e substituir o governante: os depositários do poder executivo não são, em absoluto, os senhores do povo, mas apenas seus oficiais; que o povo dispõe do direito de nomeá-los e substituí-los quando bem lhe aprouver.

Pessôa (2007, p.24) expressa que:

O Estado é uma espécie de retrato da sociedade. Seus operadores e dirigentes tenderão a ser mais arbitrários e voluntaristas quanto mais a sociedade for passiva e desinteressada, e tenderão a ser mais democráticos e respeitadores do direito quanto mais a sociedade for ativa e interessada. Ou seja, o poder de mando atribuído aos representantes do Estado variará de grau, conforme as limitações decorrentes da sociedade. Esses graus, aliados à quantidade de representantes, são, inclusive, usados como critérios para classificar a forma de governo do Estado de determinada sociedade.

A afirmação proclama a importância da participação ativa da sociedade em relação aos rumos administrativos traçados pela gestão dos órgãos e entidades públicas. No entanto, o acesso às informações governamentais que a sociedade obtém é bastante reduzido em relação ao que os governantes possuem. Essa assimetria relacionada aos níveis de acesso à informação causa um mal-estar no relacionamento entre governante e sociedade. É importante frisar que a delegação de poderes por parte da sociedade ao governante é vinculada à expectativa de que ele (governante) venha agir de acordo com o interesse de quem lhe outorgou o poder. Tal situação é chamada de relação de agência.

No caso brasileiro, a Constituição convocou a sociedade para exercer um controle sobre a gestão pública. Controle que ultrapassa o momento da eleição dos seus representantes, levando a sociedade a diversas formas de participação na gestão pública. Contudo, a previsão legal não é suficiente para o efetivo funcionamento do sistema de controle social. É necessário que as instituições públicas estejam preparadas para receber, tratar e aproveitar eficientemente as manifestações da sociedade. Não existirá controle social se as instituições públicas não estiverem abertas para receber o clamor da sociedade, como, também, se não estiverem estruturadas para concretizar as demandas exigidas (PEREIRA, 2003).

O conceito de controle social, em sua acepção mais atual, deriva da ampliação da esfera pública e do enfraquecimento dos limites Estado/Sociedade. A discussão tem aumentado diante da certeza de que é preciso não só que o aparato do Estado se torne realmente público, mas também que o espaço do público não se esgote no estatal. Para os cidadãos exercerem controle sobre o(s) governo(s) é necessário que haja acesso à informação, e, quanto mais bem informada a população, mais condições ela terá de exercer esse controle (BARBOSA, 2001).

Bourgon (2009) descreve a participação dos cidadãos como geradora dos valores intrínseco e instrumental. O valor intrínseco ocorre na medida em que incentiva uma cidadania ativa, o empoderamento das comunidades e o espírito cívico. O valor instrumental é gerado na medida em que pode ajudar a aumentar o apoio às iniciativas do governo e melhores resultados das políticas públicas. Outros autores retratam o conceito de governança pública como uma ação conjunta entre o setor público, o setor privado e a sociedade, na busca de soluções dos problemas sociais (MILANI; SOLINÍS, 2002; KAZANCIGIL, 2002; GONÇALVES, 2005; GOHN, 2007). Nesse contexto, controle social se alinha como instrumento para a governança pública. Diante da situação apresentada, temos a seguinte questão de pesquisa:

Quais práticas de controle social, na percepção dos representantes do controle interno, são disponibilizadas pelo poder executivo estadual à sociedade?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Identificar a existência das práticas de controle social na percepção dos representantes do controle interno do poder executivo estadual verificando se a disponibilização de tais práticas possui associação com a governança pública.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar as práticas de controle social disponibilizadas pelo poder executivo estadual.
- b) Verificar a associação entre a disponibilização das práticas de controle social e a boa governança pública.

1.2 Justificativa

A premissa desta justificativa é de que as práticas de controle social, disponibilizadas à sociedade, têm como principal finalidade ajudar no processo de tomada de decisões dos gestores públicos, pois pressupõe que ninguém possui o conhecimento soberano sobre todos os assuntos abordados pela gestão pública. Essas práticas são instrumentos de fomento, de emancipação e de fortalecimento do exercício individual e coletivo da cidadania, apontam e permitem corrigir os canais por onde escoam os recursos públicos desviados e permitem mudanças sociais concretas, a partir da quebra do monopólio da política por certas classes.

Outra premissa deste trabalho refere-se ao fato de que essas práticas de controle social, associadas à governança pública, também ajudam a assegurar que os gestores respeitem os requisitos legais e ainda criem valor nas suas relações com os *stakeholders*. Além disso, presume-se que a adoção dessas práticas contribui para alcançar o grau de confiança desejado pela sociedade em relação ao poder público. Pode ser útil como referência para o aprimoramento dos procedimentos de controle social, contribuindo para o cumprimento da missão institucional dos órgãos do poder executivo estadual.

Do ponto de vista acadêmico, contribui para ampliar as referências e discussões sobre controle social e governança na administração pública brasileira e, ainda, para reiterar a importância dada atualmente ao tema “governança pública”, face às exigências da sociedade quanto à prestação de contas, transparência, integridade, eficiência e eficácia, que devem pautar a postura dos gestores e instituições públicas.

1.3 Estruturas da dissertação

O trabalho está dividido em 05 (cinco) capítulos, conforme figura 1:

Figura 1 - Estrutura da dissertação

Fonte: Elaborado pelo autor.

No capítulo 1 - Introdução: Apresentam-se os antecedentes do problema, a questão de pesquisa, os objetivos que norteiam a pesquisa, as justificativas para a pesquisa, bem como a estrutura do trabalho.

No capítulo 2 - Fundamentação Teórica: Capítulo que apresenta as teorias que sustentam a pesquisa, iniciando com a origem da Teoria da Agência, os conceitos relacionados a essa teoria, as fontes dos principais problemas de agência e o problema de agência na gestão pública. A segunda parte do capítulo é dedicada à discussão sobre a origem da governança e governança pública, os atores da governança pública e os princípios que regem a governança pública. Posteriormente, são discutidos os conceitos sobre o controle social, suas origens e as práticas de controle social evidenciada na literatura, sendo discutida a relação entre a teoria da agência, a governança pública e o controle social.

No capítulo 3 - Metodologia: demonstra-se o caminho percorrido para o alcance dos objetivos da pesquisa, descrevendo os detalhes, bem como os resultados foram obtidos.

No capítulo 4 - Análise dos resultados: apresentam-se os resultados alcançados na pesquisa.

No capítulo 5 - Considerações finais: verifica se a pesquisa alcançou os objetivos específicos e, conseqüentemente, o objetivo geral proposto na dissertação, as limitações encontradas e as propostas para novas pesquisas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Teoria da Agência

A teoria da agência possui sua origem na economia neoclássica e fundamenta-se na visão da escolha racional, baseando-se na abordagem de que, existindo um leque de opções para o indivíduo, ele escolherá aquele que irá maximizar seus próprios interesses (JENSEN; MECKLING, 1976; EISENHARDT, 1989; ARROW, 1985). Os autores que formalizaram a teoria de agência foram Jensen e Meckling (1976); definiram-na como um contrato onde uma ou mais pessoas (o principal ou os principais) engajam outra pessoa (agente) para desempenhar uma tarefa em seu lugar, envolvendo a delegação de autoridade e de decisão ao agente. Portanto, pela perspectiva da Teoria da Agência, as relações sociais são compreendidas como uma interação entre um principal e um agente (ROTH; O'DONNELL, 1996).

Na acepção de Jensen e Meckling (1976), a Teoria da Agência se desenvolveu a partir de três elementos fundamentais: despesas de monitoramento do principal; despesas relacionadas a garantir que o agente não prejudicará o principal com as suas ações, e, caso o faça, que compense o principal; e perdas residuais ou de bem-estar, resultantes da diferença entre as reais decisões do agente e a decisão que teria maximizado o bem-estar do principal.

Martinez (1998) menciona que o sistema de referência da Teoria da Agência ou do Agenciamento são as relações contratuais. Nele, a firma é vista como uma teia de contratos que se intercalam em diversos sentidos e entre diferentes partes da organização. Esses contratos, que não necessitam ser formalizados, definem as relações entre as partes independentes.

Nesse sentido, Jensen e Meckling (1976) afirmam que, se cada parte for maximizando seus interesses, há boa razão para acreditar que o agente nem sempre agirá conforme o interesse do principal. Nesse ponto, surge o conflito de interesses, gerado pelo fato de que o agente e o principal podem possuir objetivos diferentes e conflitantes, ocupando posições diferenciadas, surgindo, então, o problema de agência. Portanto, em muitas ocasiões, a tomada de decisão do agente pode ser influenciada por seus interesses pessoais.

Para Eisenhardt (1985), a habilidade dos principais em saber se os agentes estão ou não agindo de acordo com seus interesses, depende das informações disponíveis aos principais. Essas informações podem ser obtidas diretamente, pelo monitoramento direto das ações dos agentes, ou, indiretamente, pelo acompanhamento dos resultados produzidos pelos

agentes. Entretanto, como os resultados não dependem apenas dos agentes, eles, nesses casos, passam a assumir certa parcela do risco.

O problema de agência, segundo Hatch (1997), envolve o risco de o agente agir, sobrepondo seus interesses aos do principal. Para evitar os problemas de divergência de interesses, são realizados contratos, cujo objetivo é alinhar os interesses dos agentes com os de seus principais.

Fama e Jensen (1983) argumentam que os problemas de agência podem ser controlados por meio de sistemas de decisão que separam a gestão do controle nos diversos níveis da organização. As formas utilizadas para essa separação podem incluir sistemas hierárquicos de decisão, onde níveis superiores funcionam para ratificação e monitoramento; conselhos de administração, que, além de ratificar e monitorar as decisões mais significativas para a organização, são responsáveis pela contratação, demissão e estabelecimento dos níveis de remuneração e compensação dos executivos; e estruturas de incentivo que encorajam o monitoramento mútuo entre os agentes.

Arrow (1985) identificou duas fontes principais de problemas de agência: o *moral hazard*, ou risco moral, que está relacionado com acobertar ações, e a seleção adversa, relacionada a acobertar informações. O risco moral envolve situações onde as ações dos agentes não são de conhecimento do principal ou são muito onerosas para serem observadas. Já a seleção adversa representa o fato de os agentes possuírem informações desconhecidas por parte do principal ou cujos custos de obtenção são elevados.

A busca de solução para os problemas de agência são realizadas de duas maneiras: monitoramento e de vínculos. Para Barney e Hesterly (2004), monitorar envolve observar o comportamento e o desempenho do agente, reunindo informações relativamente completas sobre as suas ações e decisões para poderem tentar julgar a similaridade das metas e objetivos que existe no relacionamento. Para os autores, esse tipo de monitoramento raramente irá gerar informações perfeitas sobre as ações, decisões, metas e objetivos do agente, devido às tarefas serem relativamente complexas e estruturadas, nesse sentido, os esforços para monitorar o comportamento reduzem parcial e imperfeitamente os custos de agência.

Os mecanismos de vínculos poderão ser usados como um meio de incentivar o comprometimento do agente. Para Barney e Hesterly (2004, p.147), a boa vontade do agente em aceitar a forma determinada de remuneração pode ser vista como um vínculo que garantirá ao principal que seus interesses serão considerados quando as decisões forem tomadas, “a

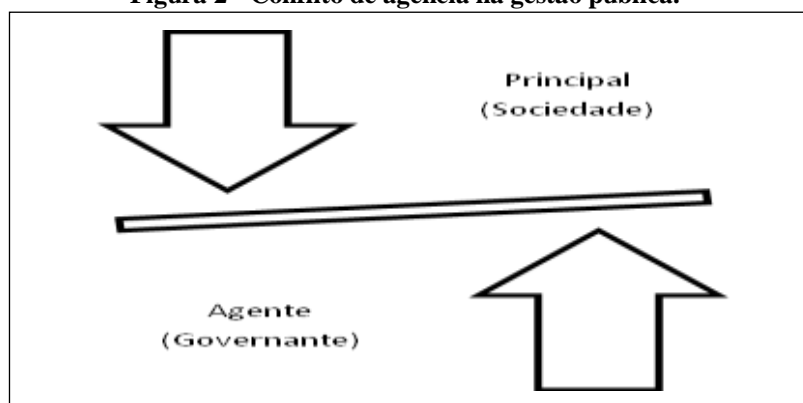
vinculação refere-se a acordos que ora penalizam os agentes ao agirem de maneira que viole os interesses dos proprietários, ora os gratificam por alcançar as metas dos proprietários”.

Os trabalhos mais recentes na área de teoria de agência tem se concentrado nos problemas causados por informação incompleta, ou seja, quando nem todos os estados são conhecidos por ambas as partes e, assim, certas consequências indesejadas ocorrem com mais intensidade nessa relação (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999). Tal situação é chamada de assimetria informacional.

O problema de agência também ocorre na gestão pública, pois a delegação de poderes por parte da sociedade ao governante é vinculada à expectativa de que ele (governante) venha agir de acordo com o interesse de quem lhe outorgou o poder. Tal situação é chamada de relação de agência. O problema de agência ocorre quando o gestor, eleito ou indicado para assumir um cargo público, conforme ilustra a figura 2, toma decisões para maximizar seus interesses pessoais em detrimento dos interesses daqueles que o elegeram ou indicaram. Slomski (2007, p.30) apresenta três condições necessárias para que haja esse conflito:

1. O agente (o gestor público) dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados.
2. A ação do agente (gestor público) afeta o bem-estar das duas partes.
3. As ações do agente (gestor público) dificilmente são observáveis pelo Principal (cidadão), havendo, dessa forma, assimetria informacional.

Figura 2 - Conflito de agência na gestão pública.



Fonte: Elaborado pelo Autor

A relação de agência na gestão pública pode ser estabelecida entre diversos tipos de principal e agente, conforme quadro 1.

Quadro 1 - Expectativas existentes na relação entre principal e agente no setor público.

RELAÇÃO PRINCIPAL-AGENTE	EXPECTATIVAS
Governantes – Dirigentes	Os governantes almejam que os dirigentes, nomeados por eles, executem suas políticas.
Sociedade – Governante	A sociedade espera que o governante execute o programa de governo com eficiência, eficácia e efetividade.
Dirigentes – Fornecedores	Os dirigentes esperam que os fornecedores supram suas necessidades tempestivamente, com a qualidade exigida e nas quantidades requisitadas.
Credores- Dirigentes	Os credores esperam que os dirigentes assegurem o cumprimento das obrigações da instituição, tempestivamente e de acordo com o contrato firmado.
Dirigentes – Servidores	Os dirigentes esperam que os servidores trabalhem com o melhor de seus esforços, atendendo todas as expectativas geradas por sua admissão.
Servidores-Instituição	Os servidores esperam que a instituição ofereça espaço para ascensão profissional, capacitação, qualidade de vida no trabalho e retorno financeiro.
Dirigentes – Auditores	Os dirigentes esperam que os auditores avaliem as operações sob a ótica de sua eficiência e eficácia, gerando recomendações que agreguem valor.

Fonte: Adaptado de Martinez (1998, p. 3).

A Constituição Federal de 1988 enfatiza que os recursos públicos devem ser geridos de forma a garantir o bem-estar social. No entanto o governante, como representante do povo, possui certo nível de autonomia na gestão desses recursos e, em diversos casos, não está em consonância com os anseios coletivos, gerando o conflito de agência.

A estrutura de governança pública apresentada por Slomski (2007), conforme figura 3, demonstra o nível de influência que o principal tem no todo gerenciado e, ainda, que o agente num determinado estágio será o principal no estágio subsequente, e que os atores do nível mais abaixo da cadeia, possivelmente terão informações privilegiadas sobre seu objeto de governança, se comparados aos dos estágios superiores.

Figura 3 - Cadeia entre o principal e o agente.



Fonte: Adaptado de Slomski (2007, P. 33)

A teoria da agência está ligada à governança na gestão pública. As seções 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 abordam o tema governança com maior amplitude, objetivando esclarecer o assunto enfatizado.

2.2 Origem da Governança

Milani e Solinís (2002) destacam que o estudo da governança é originário da publicação de Ronald Coase, intitulada "*The Nature of the Firm*" (1937). No entanto, somente a partir dos anos 1970, Oliver Williamson contribuiu para o debate sobre o tema. Segundo suas análises, a governança designa os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes que tangem a dois registros: os protocolos internos, quando a firma desenvolve suas redes e questiona as hierarquias internas; os contratos e as aplicações de normas, quando ela se abre à terceirização. Em 1975, com a constatação das deficiências do Estado, evidenciadas pela emissão do Relatório da Comissão Trilateral (Europa Ocidental, Japão e Estados Unidos), demonstrando que os problemas de "governabilidade" fundavam-se na fratura entre o aumento das demandas sociais e a falta de recursos do Estado, os debates em torno do Estado centraram-se em suas falhas diante das funções regalias, associadas à regulação, ao bem estar e ao desenvolvimento social. As teorias políticas passaram a compreender que o Estado não mais detém, de maneira exclusiva, o monopólio da promoção do bem público, devendo, ainda, definir o espaço público constituído de uma rede complexa de interesses, interação de atores e escalão de intervenções públicas.

A partir dos anos de 1990, o Banco Mundial introduziu o conceito de boa governança como parte de seu critério de empréstimo para países em desenvolvimento. A governança referia-se às mudanças no setor público, associadas com a nova administração pública, teorias

de mercado e privatização. Essas reformas liberais implicaram mudanças no setor público, que passou a se preocupar com a eficiência do serviço público (BEVIR ; RHODES, 2001). Os autores destacam que a importância do tema da governança deriva, em grande parte, das reformas do setor público feitas por governos neoliberais na Inglaterra e nos Estados Unidos, durante a década de 1980. A expressão *governance* surgiu a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p.400).

O Banco Mundial, ao atribuir praticidade ao conceito de governança, refere-se ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos de um país em direção ao desenvolvimento (WORLD BANK, 1992). Ademais, enfatiza que a avaliação da capacidade de governo não pode ser mensurada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas, também, pelo modo como exerce o seu poder. Além disso, destaca oito características essenciais à prática da "boa governança", capaz de assegurar o desenvolvimento sustentável de uma organização:

- 1) Participação
- 2) Estado de direito
- 3) Transparência
- 4) Responsabilidade
- 5) Orientação por consenso
- 6) Equidade e inclusividade
- 7) Efetividade e eficiência
- 8) Prestação de contas

Raiche (2005) resume as principais características da governança, tendo como ponto de partida diferentes definições propostas por diversos pesquisadores:

- a) É um processo de coordenação ou uma forma interativa de atividades interdependentes.
- b) De cooperação e de acomodação entre interesses contraditórios e diversos.
- c) De interação e de negociação entre diferentes partes interessadas.
- d) Baseado na interdependência de poderes associados à gestão e a ação coletiva.
- e) Em que os atores do setor privado, organizações políticas e organizações civis afirmam sua existência, se associam, compartilham recursos e competências e, também, participam da formulação de políticas e orientações.
- f) Em que os atores constroem projetos comuns sobre uma base de identidade territorial.

g) De forma oficial ou sob arranjos informais.

h) Num ambiente fragmentado e complexo.

As principais disciplinas que estudam o fenômeno *governance* são: as relações internacionais, com a concepção de um modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais, na solução de problemas coletivos internacionais; as teorias do desenvolvimento que tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão, que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social; a administração privada com um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto; as ciências políticas e a administração pública tratam o conceito como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (SECCHI, 2009). Neste trabalho, refere-se à governança na administração pública, que será discutida a seguir.

2.3 Governança Pública e Participação

Alguns pontos comuns são encontrados nos conceitos relacionados à governança: legitimidade de um espaço público em construção, onde são travados os encontros entre os atores sociais; uma repartição do poder entre os que governam e os que são governados; negociação entre os atores sociais, estabelecendo diferentes formas de redes e seus diferentes mecanismos de regulação; descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar (DALLABRIDA, 2004).

Streit e Klering (2004) fazem levantamento da literatura que também aponta para quatro características comuns encontradas em quinze diferentes conceituações de governança: existência de estruturas e mecanismos de regulação; ênfase maior no processo de interação em si, mais do que nos seus próprios resultados; atuação em redes das organizações e dos atores sociais; presença de objetivos e guias de ações comuns.

De todas essas revisões, resulta a ideia aproximada de governança como um mecanismo que busca regular relações entre atores e organizações em torno de questões públicas em que o Estado já não monopoliza as decisões, sem, contudo, eximir-se de participar das discussões a seu respeito, não raro coordenando-as. Trata, portanto, da regulação compartilhada de uma esfera pública (GOHN, 2007),

Conforme Heidemann e Kissler (2006), a governança pública surge em função da insatisfação com os processos de modernização do Estado, inspirada na Administração Pública Gerencial (*New Public Management*). Todavia, para os autores, a governança pública ainda é um campo incerto, pois não consiste num único conceito, mas, sim

[...] uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro (HEIDEMANN; KISLLER, 2006).

Para Löffler (2001) a governança pública deve ser entendida como uma nova geração de reformas administrativas e do Estado. Nessa concepção, a ação conjunta do Estado, empresas e sociedade civil, deve se desenvolver de forma eficaz, transparente e compartilhada, visando à criação de possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Na governança pública, o cidadão não é mais o “cliente” do Estado, não é aquele que se limita a fazer reivindicações ao Estado, mas um cidadão que encontra novas formas de participação nas decisões e novas formas de promoção da igualdade. Como destaca Nobre (2004, p. 30), “do ponto de vista desse modelo de cidadania em formação, é preciso influir na própria lógica da decisão estatal, ampliando mecanismos de participação e decisão nas diversas instâncias de deliberação e de decisão do Estado”.

A discussão contemporânea sobre as diferentes formas de atuação do Estado tem o foco em mecanismos capazes de torná-lo eficaz e eficiente, à medida que supera obstáculos emergentes. E, de acordo com Araújo (2002), os conceitos de governabilidade e governança incorporam essas preocupações, e, portanto, são tratados de forma diferenciada pela literatura recente. Na visão da mesma autora, os significados atribuídos ao termo governança surgiram num momento de interação entre fatores relacionados à democracia, ao capitalismo e à globalização, e passaram a exigir dos governos instrumentos e modelos que minimizassem os impactos sobre o Estado e corroborassem com a implementação de políticas públicas nas quais fossem contempladas a harmonização das relações público-privado, governo e sociedade, conforme figura 4:

Figura 4 - Harmonização das relações entre o setor público - privado - sociedade.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo Bresser Pereira (1997), somente um Estado eficaz promove o desenvolvimento econômico, ao criar condições institucionais e econômicas à acumulação de capital e ao crescimento. Todavia, para atingir este patamar é necessário passar por um processo de reforma, nos aspectos organizacional e gerencial, ou de responsabilização. Necessariamente, implica mudanças na estrutura do Estado, porque envolve parcerias entre os diversos setores da sociedade, além do próprio governo, atributos da governança.

Bresser Pereira (1997) compreende governança como um vínculo entre a capacidade financeira/gerencial de formular e implementar políticas públicas, e Diniz (1996, apud JARDIM, 2000) ao ampliá-lo, acrescenta-lhe a consecução de metas coletivas.

Na concepção de Santos (1997, apud ARAÚJO, 2002, p.47) “[...] a governança refere-se ao modo com que os governos articulam e coordenam suas ações, em cooperação com os diversos atores sociais e políticos e sua forma de organização institucional”. Da mesma forma, Andrade (2004) acredita que independente dos valores nos quais se alicerça e dos modelos praticados, o processo de governança corporativa se expressa por um sistema de relações.

Percebe-se, então, que por mais que os conceitos sejam divergentes há um núcleo comum, composto por elementos, ou ainda, princípios básicos que norteiam o processo de governança nas organizações. E, portanto, capazes de identificar sua existência no ambiente organizacional. A partir da exposição de entendimentos diferenciados na visão dos diferentes autores citados, percebe-se a ausência de uniformidade quanto ao conceito de governança, embora esta se fundamente na capacidade de conduzir os processos de formulação, execução e avaliação de políticas públicas, integrando instrumentos e mecanismos de gestão que viabilizem harmonizar as relações econômicas e sociais, privilegiando o fortalecimento das ações governamentais, por meio da eficácia e efetividade dos resultados esperados e da transparência nos processos voltados ao bem-estar da sociedade (ARAÚJO, 2010, p. 5).

Para Richards (2002), a arena política tem se tornado visivelmente mais congestionada – existem mais atores envolvidos, as fronteiras entre a esfera pública e privada se tornaram menos precisas, e o comando do governo sobre o processo político precisou mudar. Richards se refere a isso como um quadro de governança:

Governança é um termo usado para destacar a natureza da mudança no processo político nas décadas recentes. Em particular, ele chama a atenção para a crescente variedade de terrenos e atores envolvidos na elaboração de políticas públicas. Assim, ele demanda que nós consideremos todos os atores e terrenos envolvidos, além do *core executive*, no *policy making process* (RICHARDS, 2002, P. 312).

O conceito de governança apresentado é importante porque o governo opera em um ambiente diversificado, fragmentado, complexo e descentralizado requerendo a atuação de verdadeiros “empreendedores políticos” (KRANE, 1990).

De acordo com Laking (2001 apud LEVY, 2004, p.34) “[...] pode-se definir governança pública como arranjos constitucionais, legais e administrativos pelos quais os governos exercem poder, bem como mecanismos correlatos para a *accountability* pública, domínio da lei, transparência e participação cidadã”.

Nesse processo, a preocupação do setor público com *accountability* poderia promover a importação de práticas gerenciais similares às aquelas existentes no setor privado (ELCOCK, 1990).

Segundo Diniz (1995 apud GONÇALVES, 2005, p.400) “[...] tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública”. A capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, e, sim, incluiria a forma como o governo exerce o seu poder.

A governança pública refere-se às normas, processos e condutas através dos quais se articulam interesses, se geram recursos e se exerce o poder na sociedade. Ou seja, significa a capacidade do Estado de servir aos cidadãos. Uma tendência que caracteriza tanto as concepções da boa governança como da governança participativa é a crescente ênfase dada à necessidade de aumentar o grau de interação dos diversos atores sociais, o que se faz necessário “para enfrentar um ambiente de turbulências e incertezas” (LOIOLA; MOURA, 1997, p. 58 apud FREY, 2007).

De acordo com Born (2007), o conceito de governança refere-se ao conjunto de iniciativas, regras, instâncias e processos que permitem às pessoas, por meio de suas comunidades e organizações civis, exercerem o controle social, público e transparente, das

estruturas estatais e das políticas públicas, por um lado, e da dinâmica e das instituições do mercado, por outro, visando atingir objetivos comuns. Assim, governança abrange tanto mecanismos governamentais como informais e/ou não estatais. Significa a capacidade social (os sistemas, seus instrumentos e instituições) de dar rumo, ou seja, orientar condutas dos Estados, das empresas, das pessoas em torno de certos valores e objetivos de longo prazo para a sociedade.

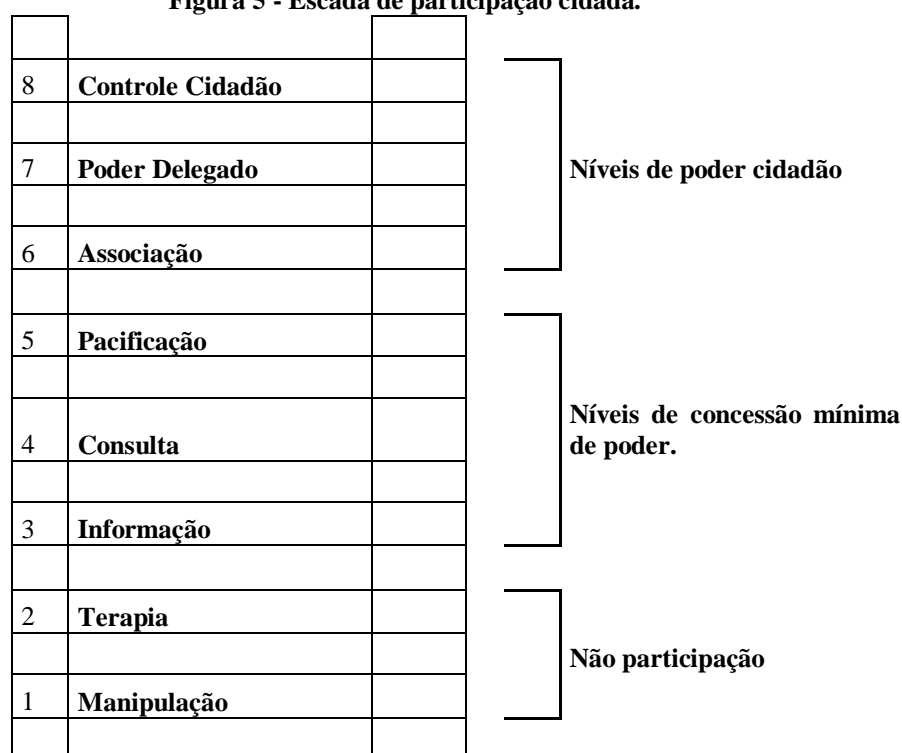
A ênfase na participação da sociedade na gestão pública é evidente nos conceitos expostos anteriormente. Para Teixeira (2007), a participação pode ser percebida a partir de quatro dimensões:

- Participação no processo de tomada de decisão - diz respeito a quem toma as decisões no Estado e como isso acontece, ao sujeito e ao processo decisório. Quanto ao sujeito, define quem são os atores: elites tecnicamente preparadas e selecionadas via processo eleitoral; ou cidadãos, de forma direta, ou por mecanismo que permitam sua expressão e deliberação. Quanto ao processo, verifica se a seleção implica apenas a escolha dos tomadores de decisão, delegando-lhes total liberdade de ação, ou se é mais objetiva, envolvendo critérios e elementos de decisão.
- Dimensão educativa e integrativa do processo de participação - a capacitação para a participação política é gerada pela própria prática, ou experiências pessoais rotineiras que facultem a aquisição de habilidades e procedimentos democráticos. Trata-se do tipo de participação dos movimentos sociais, ONGs e grupos de cidadãos, capaz de sedimentar um sentimento maior de identidade e de integração.
- Participação como controle público – a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade. Esse entendimento de controle público tem dois aspectos básicos: o primeiro corresponde à *accountability*, ou seja, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios; o segundo, decorrente do primeiro, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes. O exercício desse controle requer a organização, estruturação e capacitação da sociedade civil em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros variáveis técnicas, exigências de equidade social e aspectos normativos.
- Dimensão expressivo-simbólica da participação - essa dimensão aborda formas de participação que não se voltam para o institucional, embora suas ações possam ter

desdobramentos e impactos nesse âmbito. Os mecanismos de participação utilizados para esse fim são específicos e diversificados, muitos resultam da criatividade e da não submissão aos padrões estabelecidos, variando das formas leves e lúdicas, como o abraço de milhares de pessoas em um local que se quer preservar, às formas mais agressivas, como o fechamento de uma rua, uma greve de fome, protestos etc. (TEIXEIRA, 2007).

Arnstein (1998) construiu o que chamou de escada da participação cidadã, uma escada em que a participação dos cidadãos aumenta à medida que se sobe. A figura 5 demonstra a ideia do autor.

Figura 5 - Escada de participação cidadã.



Fonte: Adaptado de Arnstein (1998).

Os oito degraus de participação popular, citados na figura 5, são explicados a seguir. O primeiro é a manipulação, e tem como objetivo permitir que os detentores do poder possam educar as pessoas. Manifesta-se em conselhos, nos quais os conselheiros não dispõem de informações, conhecimento e assessoria técnica independente, necessários para tomar decisões por conta própria. O segundo é denominado terapia, relatando que os técnicos de órgãos públicos se escondem atrás de conselhos e comitês participativos para não assumir erros cometidos por eles e, assim, diluir a responsabilidade. O terceiro é a informação que objetiva notificar as pessoas sobre seus direitos, responsabilidade e opções. Entretanto, trata-se de um fluxo de informação somente de cima para baixo. O quarto é a consulta, que se caracteriza por pesquisas de participação, reuniões de vizinhança, entre outros. Serve somente

como fachada, não apresentando implicação prática. O quinto é denominado pacificação, no qual o cidadão começa a ter certo grau de influência nas decisões, podendo participar dos processos decisórios, contudo, não existe a obrigação dos tomadores de decisão de levar em conta o que ouviram. O sexto é a parceria, que tem o poder distribuído por uma negociação entre os cidadãos e os detentores do poder. O planejamento e as decisões são divididos em comitês. O sétimo é a delegação de poder, onde os cidadãos ocupam a maioria dos assentos nos comitês, com poder delegado para tomar decisões. Aqui, os cidadãos têm poder sobre as contas da política pública. O oitavo e último é o controle do cidadão, onde os cidadãos são responsáveis pelo planejamento, pela política, assumindo a gestão em sua totalidade.

Nos dois primeiros degraus (manipulação e terapia) não existe participação. Os três seguintes (informação, consulta e pacificação) sugerem níveis em que acontece uma "política do menor esforço". A partir do sexto degrau, parceria, o cidadão começa a ter poder.

Obviamente, os oito degraus da escada são uma simplificação, mas ajudam a ilustrar um ponto que muitos têm esquecido: que existem significativos graus para a participação do cidadão. Conhecer esses graus torna possível compreender as demandas, cada vez mais prementes, por uma participação dos cidadãos, tão bem quanto a gama de respostas desconcertantes dos detentores do poder.

Como limitação para essa escada, Arnstein (1998) enfatiza que, na realidade, nem os cidadãos, nem os detentores do poder, constituem blocos homogêneos. Deve-se notar que a tipologia não inclui uma análise dos caminhos mais significativos para conseguir níveis genuínos da participação. Outro cuidado, relativo aos oito degraus separados na escada, refere-se a que, no mundo real das pessoas e dos programas pode haver dezenas de degraus, com distinções mais ou menos "puras" entre eles. Além disso, algumas das características usadas para ilustrar cada um dos oito tipos podem ser aplicáveis a outros degraus.

Observa-se que o modelo de governança pública deve promover a interdependência entre organizações estatais, não estatais, corporativas e privadas, formando redes de cooperação, na qual o Estado desempenha um papel extremamente estratégico na sociedade, e, portanto, deve desenvolver unicamente as atividades que lhe são específicas ou exclusivas (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) desenvolveu um conjunto de orientações sobre as melhores práticas de governança nas empresas públicas, estabelecendo seis dimensões para a sua efetividade, conforme quadro 2.

Quadro 2 - Orientações sobre as melhores práticas de governança nas empresas públicas.

Dimensão para efetiva governança	Orientações
Estrutura jurídica e regulatória	Ações para segurança efetiva
Estado como proprietário	Ações que respaldem o papel do Estado.
Acionistas	Tratamento igualitário
<i>Stakeholders</i>	Política de relacionamento
Informações	Transparência e divulgação
Conselhos	Definição das responsabilidades

Fonte: Adaptado de OCDE (2005).

2.4 Atores da governança pública

A definição dos atores no processo de governança pública não é simples, pois a gestão pública trata de diversos assuntos, em diversas áreas distintas, tendo atores distintos em cada área. A figura 6 exemplifica alguns dos atores no processo de governança pública, dependendo do assunto abordado.

Figura 6 - Exemplo de atores da governança pública.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Se o assunto é segurança pública, os principais atores no processo são as associações das mulheres dos policiais, associações dos moradores, cada um buscando atender suas aspirações, podendo contribuir com alternativas para solucionar dificuldades existentes. Outro ator no processo é o secretário de planejamento, pois as decisões sobre assuntos relacionados à segurança pública refletem no planejamento governamental e, se as previsões orçamentárias e financeiras não estiverem disponíveis, as soluções podem demandar um tempo razoável para o atendimento. O sindicato dos policiais também é parte integrante das discussões sobre

segurança pública, com o objetivo de proteger os interesses de seus associados. Os próprios profissionais, em cada esfera de atuação, também integram a discussão, pois suas experiências são válidas para enriquecer os debates. O secretário de segurança pública deve ser um dos principais interessados na ampliação do debate, pois, as experiências coletivas são fundamentais para que seu trabalho ocorra, objetivando maximizar o atendimento aos anseios da coletividade. O conselho estadual de segurança, quando instituído e atuante, contribui com sua visão gestora e fiscalizadora das ações desenvolvidas e a desenvolver. O magistrado também compartilha seus conhecimentos jurídicos com propostas de melhoria nas estratégias para punir os infratores e minimizar a pena de crimes leves. As ONG's são parte integrante, com suas ações e sugestões para preservação da vida e dos direitos humanos e outros assuntos inseridos na discussão.

Quando o assunto é agricultura, os atores da governança pública são os produtores rurais, pois as decisões tomadas sobre o assunto influenciam diretamente sua fonte de sobrevivência. O secretário de agricultura é outro ator da governança executando suas atividades para atendimento das demandas existentes e propiciando alternativas para solucionar dificuldades que possam atrapalhar o desenvolvimento agrícola do Estado. O sindicato rural e as associações são a força dos produtores e trabalhadores rurais para influenciar o debate com o objetivo de atender os interesses das classes que eles representam. As ONG's também podem contribuir no processo de governança pública com suas ações na busca do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, social e sustentável.

Em relação à educação, os atores são o secretário de educação, com suas políticas e práticas gerenciais para minimizar os problemas existentes. Os profissionais da educação também fazem parte do processo, pois as decisões tomadas pela gestão podem afetar a desenvoltura de suas atribuições. Os sindicatos e associações, por sua vez, também são atores agregados ao processo de governança pública educacional, com o objetivo de alcançar coletivamente as melhores propostas para o atendimento das necessidades dos profissionais da educação. O conselho estadual de educação pode funcionar como normatizador do ensino no Estado, e como instituição consultiva nas dúvidas apresentadas pelas instituições de ensino e/ou outros interessados. O estudante é outro ator do processo, devendo ser o mais interessado no assunto, pois as decisões tomadas influenciam diretamente na sua vida escolar.

Os atores inseridos no processo de governança pública relacionado à saúde são o secretário de saúde, pretendendo desempenhar ações no melhoramento do atendimento ao cidadão. Os sindicatos e associações, buscando a melhoria das condições de trabalho e financeiras aos profissionais de saúde. Os profissionais de saúde, contribuindo com suas

ideias e experiências para aprimorar os processos, administrativos e clínicos, na busca da prevenção de doenças, tratamento adequado e acompanhamento das novas pesquisas relacionadas às áreas em que atuam. O conselho estadual de saúde, com a luta pela saúde individual e coletiva, atuando na formulação e no controle da execução da política de saúde, incluindo os seus aspectos econômicos e financeiros e proposição de estratégias para a sua aplicação.

Cabe salientar que a inclusão ou exclusão dos atores descritos anteriormente ou outros atores não citados no texto vai depender do interesse que se tenha pelo assunto. A proposta dessa seção não é apresentar todos os atores dos processos, pois seria presunção prever todos eles, mas, sim, expor alguns exemplos de atores que podem atuar no processo de governança pública. Outra observação a ser feita é quanto ao conflito de agência existente em cada processo e atores, pois os diferentes atores possuem necessidades convergentes e divergentes entre si e a governança pública objetiva minimizar esses conflitos, buscando resultados significativos para a sociedade e viabilizadores do bem comum.

2.5 Princípios da Governança Pública

Uma instituição que tem colaborado com o tema governança pública é o *International Federations of Accountants* (IFAC, 2001), que publicou o estudo denominado *Corporate Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*. De acordo com o citado estudo, os três principais princípios de governança no setor público são a transparência (*openness*), a integridade (*integrity*) e a responsabilidade em prestar contas (*accountability*). Os princípios são definidos a seguir.

- **Transparência (*Openness*):** é exigida à medida que as partes interessadas (sociedade) têm confiança nas ações e processos de tomada de decisão e na gestão das atividades das entidades do setor público, sendo pública através da consulta e da comunicação de informações com as partes interessadas, sendo precisas e claras, conduzindo a ação efetiva, pontual e tolerável do escrutínio necessário (IFAC, 2001). A transparência é umas das principais diretrizes a serem adotadas pela Administração Pública para a construção de um ambiente de integridade, na medida em que oferece meios para que a sociedade contribua na adoção de medidas corretas na condução da gestão pública. Trata-se, também, de uma ação preventiva à corrupção, pois quando os agentes públicos têm consciência de que estão sendo vigiados e que a aplicação do dinheiro público está sendo controlada, tendem, naturalmente, a ser mais cuidadosos com a correção e legalidade de seus atos (CGU). A boa governança é

construída sobre bases democráticas, onde a participação do cidadão no processo de gestão é fortalecida. É esperado, por parte da administração pública, que sejam criados espaços onde os cidadãos possam atuar deliberativamente, assumindo uma posição participativa dentro dos espaços criados pelo Estado. A mudança de comportamento, tanto da sociedade quanto do Estado, ocorre gradualmente. É necessária uma adaptação dos funcionários públicos a um ambiente onde não somente a capacidade técnica é valorizada, mas, principalmente, a capacidade do gestor em envolver os cidadãos no processo político-administrativo. Ainda assim, é necessário que os administradores, ao prover os espaços para a população, resguardecem o caráter idôneo e “não manipulativo” dessas instâncias, para que seja visível a transparência, solidifique-se a sua credibilidade e incentive os cidadãos à participação (CALLAHAN, 2006).

- Integridade (*Integrity*): compreende os procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, probidade na administração dos fundos e recursos públicos e na gestão dos negócios da entidade (IFAC, 2001). É dependente da efetividade nas estruturas de controle, nos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos da entidade. É refletida nos procedimentos de tomada de decisão e na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho da entidade;

- Responsabilidade em prestar contas (*accountability*): é o processo em que as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos fundos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetendo-se a escrutínio externo apropriado (IFAC, 2001). É alcançada por todas as partes, tendo uma compreensão clara de sua responsabilidade e tendo os papéis claramente definidos através de uma estrutura completa. Em consequência, é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida. O conceito envolve a obrigação daqueles que detêm o poder de Estado, no sentido de que deem visibilidade aos seus atos e, conseqüentemente, gerem um maior grau de confiança entre governantes e governados. Parece haver consenso, na literatura, de que o fundamento dos sistemas democráticos está verdadeiramente na *accountability*, já que a informação é um pressuposto básico da transparência dos negócios públicos em uma verdadeira e legítima democracia. Sem informações apropriadas a respeito da gestão pública, os cidadãos ficam privados de realizar julgamentos adequados em relação aos atos praticados por seus governantes.

No ano de 2004, a Comissão Independente sobre Governança nos Serviços Públicos do Reino Unido (2004) estabeleceu seis princípios centrais de boa governança, conforme elencados: foco no objetivo organizacional e nos resultados para os cidadãos e usuários dos

serviços; desempenho efetivo em funções e papéis claramente definidos; promoção de valores para a organização como um todo e demonstração dos valores de boa governança por meio do comportamento; provisão de informações, decisões transparentes e gestão do risco; desenvolvimento da capacidade e da habilidade do corpo de governo em ser efetivo; e engajamento dos grupos interessados e concretização da responsabilização.

Barret (2002) conceitua governança corporativa como termo com múltiplos significados, todavia, estes abordam as questões relacionadas à gestão, à estrutura, à cultura, a políticas e à estratégia, e às formas de articulação entre as diversas partes interessadas. Para Barret (2002, p.6) são necessários seis passos, indissociáveis, responsáveis por garantir a concretização da efetiva governança no âmbito das organizações públicas, apresentados na continuidade.

- Liderança – a governança do setor público requer liderança desde o governo e/ou do órgão executivo da organização, pois um quadro efetivo requer a clara identificação e articulação de responsabilidades, bem como a compreensão real e apreciação das várias relações entre os *stakeholder's* da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos resultados desejados - *outcomes*. No setor público, faz-se necessária a consciência e transparência nas suas comunicações, além do estabelecimento claro de prioridades governamentais.

- Compromisso – a boa governança é muito mais do que o funcionamento das estruturas institucionais, pois enfatiza a obtenção de bons resultados, ademais, não é um fim em si mesmo. As melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para serem implementados todos os elementos da governança corporativa. Elementos que passam pela orientação adequada das pessoas, envolvendo os processos de comunicação; abordagem sistemática da gestão da organização; ênfase nos valores da entidade e na conduta ética; gestão do risco; relacionamento com os cidadãos e os clientes, além da prestação de serviço de qualidade.

- Integridade – a integridade está relacionada à honestidade e à objetividade, assim como aos altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. Ela é dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e de profissionalização dos indivíduos dentro da organização. A integridade reflete-se nas práticas e processos de tomada de decisão, na qualidade e na credibilidade do seu relatório de *performance*.

- Responsabilidade (*accountability*) – os princípios da governança corporativa requerem, de todos os envolvidos, que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações; considerando quem é responsável pelo que?, perante quem?, e quando?, o reconhecimento da relação existente entre os *stakeholders* e aqueles a quem confiam a gestão dos recursos; e que apresentem resultados. Requer, também, uma compreensão clara na apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no quadro da governança, no qual os Ministros, a Administração da entidade e o CEO são componentes chaves de responsabilidade. O afastamento desses requisitos impede a organização de conseguir os seus objetivos.

- Transparência – consiste em providenciar aos *stakeholders* a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade. Sendo abertas, através de significativos encontros com os *stakeholders*, com comunicações completas e informação segura e transparente, as ações tempestivas e efetivas. A transparência é, também, essencial para ajudar a assegurar que os dirigentes sejam verdadeiramente responsáveis;

- Integração – o desafio real não é, simplesmente, definir os vários elementos de uma efetiva governança corporativa, mas garantir que eles estejam efetivamente integrados dentro da organização, pelos seus funcionários, além de bem compreendidos e aplicados dentro das entidades. Se estiver corretamente implementada, a governança corporativa pode providenciar a integração do quadro de gestão estratégica, necessário para obter os padrões de *performance de output* e *outcome* requeridos para atingir as suas metas e objetivos.

Os elementos de liderança, integridade e compromisso, nos remetem às qualidades pessoais de todos da organização. Os outros três elementos - responsabilidade, integração e transparência - são o produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos (DIAS ZURRO, 2001 *apud* MARQUES, 2007).

O desafio para o setor público é o de articular um conjunto de princípios e elementos comuns, relevantes em cada contexto, e que podem ser considerados em uma estrutura de governança (MELLO, 2006). Neste estudo são utilizados os princípios de governança pública emitidos pelo IFAC, por percebermos que eles estão inclusos em todas as declarações de princípios.

2.6 Democracia, controle social e seus instrumentos

A palavra democracia tem sua origem na Grécia antiga (*demo* significa povo e *kracia*, governo). Esse sistema de governo desenvolveu-se em Atenas (uma das principais cidades da Grécia antiga) e foi reformulado na modernidade, após as revoluções, francesa e americana, do final do século XVIII (LAGO, 2008, p. 22). Com a fundação da democracia ateniense e da república romana, pode-se dizer que se dá o início da história dos direitos humanos, tendo como objetivo principal a garantia da liberdade dos cidadãos, após a dura experiência do poder arbitrário, que ambos os povos haviam sofrido (COMPARATO, 2003, p. 45).

A democracia grega era uma democracia direta, em que os próprios cidadãos tomavam as decisões políticas na *polis*. O modelo de democracia dos antigos foi denominado de democracia pura, pois consistia em uma sociedade, com um número pequeno de cidadãos, que se reunia e administrava o governo de forma direta. Já as democracias modernas nascem com a formação dos Estados nacionais e tendem a configurarem-se de maneira um tanto diferenciada. A complexidade da sociedade moderna exige outra forma de organização política, a da democracia indireta (também chamada de democracia representativa): "essa combinação de instituições políticas originou-se na Inglaterra, na Escandinávia, nos Países Baixos, na Suíça e em qualquer outro canto ao norte do mediterrâneo" (DAHL, 2001, p. 29).

Grécia e Roma consolidaram por séculos seus sistemas de governos, possibilitando e permitindo a participação de um significativo número de cidadãos. Com o desaparecimento das civilizações clássicas, a democracia desaparece juntamente e, por um bom tempo, ficará fora de cena no Ocidente. Nos séculos XV e XVI, a democracia reaparece gradativamente nas cidades do Norte da Itália, no período renascentista (DAHL, 2001, p. 29) e, posteriormente, a ideia voltou a se tornar importante, impulsionada pelas revoluções liberais, como a Revolução Gloriosa na Inglaterra (1688/89), a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789). Contudo, apenas no século XX é que ela se viu devidamente firmada na prática. Somente depois da Primeira Guerra Mundial é que a desaprovação geral da democracia foi substituída pela aprovação generalizada (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p.180).

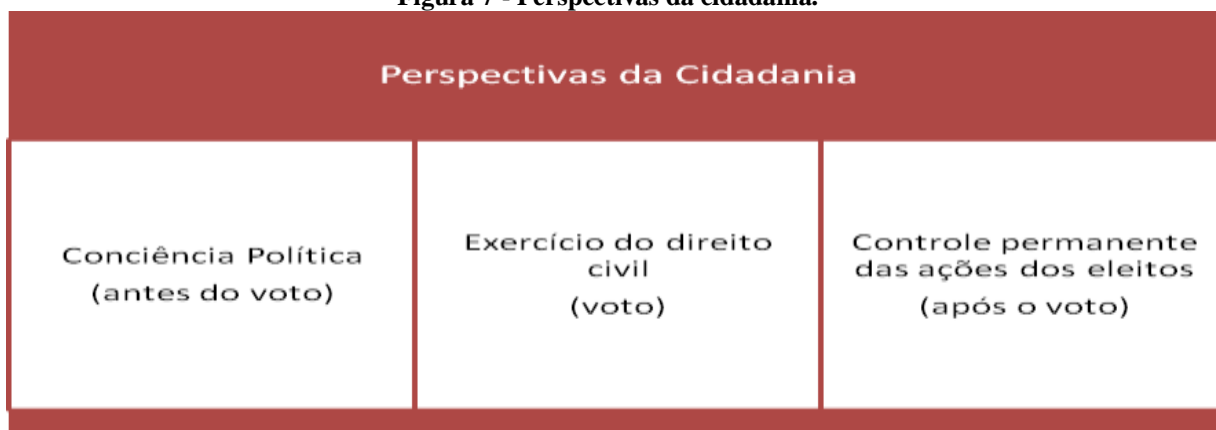
Azambuja (2003, p. 319) faz a classificação da democracia, enfocando 03 (três) termos: democracia representativa, democracia direta e democracia participativa. Nos próximos parágrafos, aborda-se o tema da democracia participativa, com o objetivo de descrever as experiências de participação popular.

Ao avaliar a origem da corrente da democracia participativa, percebe-se que remete para os anos 60 do século passado, quando as ideias que configuram esta proposta emergem do clima de transformações vividas nos *campi* universitários, nas escolas, nas fábricas, nos lares, nas ruas das grandes urbes (CREMONESE, 2009, p.38). Os participacionistas criticam a democracia com seus instrumentos procedimentais. Não se contentam com o simples fato do comparecimento às urnas a cada dois, três ou quatro anos, como a única e quase exclusiva atividade que cabe ao cidadão comum em uma democracia. Procuram maximizar as oportunidades de todos os cidadãos intervirem, eles mesmos, na adoção das decisões que afetam suas vidas, em todas as discussões e deliberações que levem à formulação e instituição de tais decisões (VITULLO, 1999, p. 11).

A corrente participativista nega-se a aceitar que a democracia seja tão só um método de seleção de líderes por parte de um conjunto de cidadãos desinformados, desinteressados, alienados e apáticos. Não concorda com o modelo de democracia baseado na teoria das elites, nem com a perspectiva atemorizada do mundo político. Para os teóricos que defendem esta corrente, a democracia deveria ir além do simples voto individual e da escolha não refletida. Os participacionistas propõem, ainda, o alargamento do entendimento de política (VITULLO, 1999, p. 3-4).

Nesse sentido, o controle social pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática que determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho de Estado com o cidadão. Através da reforma e modernização do aparelho do Estado é possível se criar mecanismos capazes de viabilizarem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública.

O controle social, na perspectiva da sociologia, é definido como o poder de coerção social exercido pela sociedade para moldar o comportamento dos indivíduos, dentro de parâmetros estabelecidos. No entanto, a definição de controle social da sociologia difere, substancialmente, da utilizada na administração pública, pois essa está atrelada ao exercício da cidadania, com a finalidade de alinhar as ações do Estado para o atendimento das necessidades do interesse social (PAIVA, 2004, p. 32). Entende-se por cidadania uma atividade que pode ser observada por três perspectivas: a primeira, a preocupação com a própria consciência política que antecede o momento do voto; a segunda, o próprio voto no exercício do direito civil e, a terceira, o controle permanente das ações dos representantes eleitos, conforme figura 7 (BAPTISTA, 2004):

Figura 7 - Perspectivas da cidadania.

Fonte: Adaptado de Baptista (2004).

Segundo Dallari (1998, p. 14), “[...] a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo”. De acordo com ele, quem não tem cidadania está excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social. Autores como Peruzzo (1999, p. 285), Kaplún (1984) e Dallari (1998) entendem que para exercer a cidadania a informação é fundamental.

A discussão em torno do controle social se inscreve no reconhecimento das condições necessárias para que se promova a democratização da gestão pública. No que se refere às concepções de controle social dos autores contemporâneos Correia (2000), Raichelis (2000), Carvalho (1995), Abreu (1999), Bravo (2006), Côrtes (1998) e Barros (1994), observa-se que todos analisam o controle social inserido na relação Estado e sociedade civil. O I Seminário Nacional de Controle Social, realizado nos dias 25 a 27 de setembro de 2009, realizado por iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU) contribuiu para criar condições para que a população se torne realmente protagonista no controle das políticas públicas, para que a democracia participativa se efetive na prática e para que o Brasil torne-se referência mundial em boas práticas na área do controle social e da fiscalização dos gastos públicos.

Bresser Pereira (1997, p.30), baseado em sua visão sobre o papel das instituições de controle, classifica três mecanismos de controle fundamentais sob o ponto de vista gerencial:

- a) O controle hierárquico ou administrativo, que se exerce dentro das organizações públicas ou privadas.
- b) O controle democrático ou social, que se exerce quando os grupos sociais se organizam para defender interesses particulares ou públicos.
- c) O controle econômico via mercado.

Raichelis (2000) considera controle social como um dos elementos constitutivos da estratégia política da esfera pública. A expansão da possibilidade de participação dos cidadãos nas decisões administrativas e no controle de resultados é uma das características marcantes da administração pública gerencial (CASTALDELLO, 2005). O cidadão, participando da gestão, configura uma Administração Pública que permite a realização plena do princípio democrático, uma vez que a democracia implica não somente o direito da população escolher quem vai governar, mas, também, o de escolher a forma como será governada (MOREIRA NETO, 1992).

Essa gestão democrática, ao promover a interação entre a Administração Pública e a sociedade, também confere maior legitimidade à atuação administrativa, posto que reflete os anseios coletivos, o mais fielmente possível, além de ampliar a transparência na atividade estatal (MOREIRA NETO, 2001). O controle social é imprescindível, porém é necessário que a participação da sociedade na gestão pública seja efetiva.

O termo controle social, emprestado da sociologia, traz uma imagem de coerção social que difere da empregada no controle social na Administração Pública, que está ligado ao exercício da cidadania na busca de colocar o Estado para o atendimento das necessidades básicas de seus cidadãos. A cidadania pode ser entendida “enquanto o direito a ter direitos” (VIEIRA, 1999).

O conceito de controle social está relacionado com o envolvimento dos atores sociais no planejamento, monitoramento e verificação se tal plano foi executado e se suas ações alcançaram os objetivos esperados e se, efetivamente, proporcionou benefícios à sociedade. A própria constituição de 1988 garante ao cidadão o direito de receber informações dos órgãos públicos (Art. 5º, XXXIII). Assegura, também, sua participação em colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão. Em relação à formulação e fiscalização de políticas públicas, a Constituição prevê a participação da comunidade nas iniciativas sobre seguridade social (art. 194, VII), saúde (Art. 198, III), assistência social (art. 204, II), educação (art. 206, VI), cultura (art. 216, §1º), defesa e preservação do meio ambiente (art. 225) e criança e adolescente (art. 227, § 1º) (BRASIL, 1988).

Como demonstrado, verifica-se que, hoje, no Brasil há um significativo arcabouço jurídico e administrativo que propicia a participação do cidadão e da sociedade civil organizada na administração pública.

No ano de 2008, a Controladoria Geral da União (CGU) emitiu uma cartilha denominada “Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e

exercício do controle social”. Nessa cartilha, os autores definem controle social como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. A referida orientação destaca os mecanismos de exercício do controle social, conforme listados: controle social do planejamento orçamentário; controle social da execução das despesas públicas. Destaca, ainda, as formas do exercício do controle social.

O quadro 3 apresenta a tipologia proposta por Serafim (2007), com o objetivo de definir e operacionalizar o conceito de controle social:

Quadro 3 - Tipologias de controle social.

CONTROLE SOCIAL	
Consiste em:	Relação direta entre atores da sociedade civil e Estado, que pode ser de troca de informações, de debate/deliberação e/ou de intervenção/sanção sobre políticas e ações do Estado. Esta relação se dá, guardando a condição de autonomia dos atores da sociedade civil em relação ao Estado.
Tema	Ações do Estado, políticas públicas e funcionamento da gestão pública.
Efeito	Sociedade interfere em algum grau sobre a definição e/ou o cumprimento de ações e políticas (tanto <i>ex ante</i> quanto <i>ex post</i>).
Objetivo	Fazer cumprir o interesse público através da inclusão da sociedade civil nos temas das políticas públicas e ações do Estado.
Instrumentos	Mecanismos e/ou espaços que promovam a troca de informações, debate sobre políticas e ações do Estado e intervenção/sanção.
Exemplo de mecanismos	Publicação de informações na Internet/Diário Oficial, ouvidorias, audiências públicas, conferências sobre política públicas, conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, possibilidade de acionar o Ministério Público, Iniciativa Popular de Lei.
Concepções distintas	Restrita e ampliada - diferença está na ênfase maior ou menor na politização do controle social.
Restrita	Enfatiza a legalidade das ações, cumprimento de normas, resultando em espaços mais informativos, de pouco debate político e baixa diversidade de atores - menos politizada.
Ampliada	Enfatiza o debate político amplo sobre decisões estratégicas - mais politizada e diretamente relacionada com a participação ativa da sociedade para além destes espaços.

Fonte: Serafim, 2007.

Os instrumentos de controle social instituídos no Brasil são: informação e transparência; audiências/consultas públicas; orçamento participativo; participação em colegiados administrativos e em conselhos setoriais de gestão; representações/denúncias (BREder, 2008).

Em relação à informação e transparência, esse instrumento está alicerçado ao princípio da publicidade, onde impõe à administração o dever de dar total transparência aos atos

praticados, fornecendo informações que constem em banco de dados públicos, salvo as informações de caráter sigiloso. A transparência é abordada de forma destacada na Lei de Responsabilidade Fiscal; segundo Slomski *et. al.* (2007) o art. 48 determina como objetos de promoção de transparência os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e seus pareceres, o relatório da execução orçamentária e o da gestão fiscal.

Transparência é uma noção que não estava definida conceitualmente no horizonte dos modernos. São os contemporâneos que lhe atribuem um valor, uma qualidade, daquilo que se deixa atravessar pela luz. Transparente, nesse prisma, significa translúcido, aquilo que se deixa iluminar e que, portanto, se deixa perceber, conhecer, permitindo a alusão dos dois termos à apreensão, respectivamente, pelos sentidos e pela razão. Por isso é que pode se considerar a transparência como uma condição requerida pela razão. Nesse sentido se conecta com conhecimento, dando margem à informação, sendo esta a chave para entender como a transparência se articula com o mundo contemporâneo (GOMES FILHO, 2005).

Para Kondo *et. al.* (2002, p. 60) os princípios-chave relacionados à transparência pública incluem:

Normas Éticas - os detentores de cargos públicos agirão com honestidade e manterão os mais altos padrões éticos de modo que a confiança pública e a confiança na integridade, na objetividade e na imparcialidade do governo sejam conservadas e melhoradas;

Escrutínio Público - os detentores de cargos públicos realizarão suas funções oficiais e conduzirão seus assuntos particulares de maneira que suportem o mais rigoroso escrutínio público, uma obrigação que vai além de simplesmente agir dentro da lei;

Interesse Público - os detentores de cargos públicos conduzirão seus assuntos particulares de maneira a prevenir o surgimento de conflitos reais, potenciais ou aparentes.

A autêntica transparência não se limita a permitir acesso a certos dados maquiados e dissimulados 'desde dentro', mas, sim, à possibilidade de todo cidadão obter e interpretar a informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável, sobre a gestão de recursos e da conduta dos servidores públicos (TESORO, 2001, p. 6 apud GRAU, 2005, p. 49).

Em se tratando de instrumentos que levam a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência são as audiências/consultas públicas. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não

esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as (SOARES, 2002)

Soares (2002) entende que a audiência pública confere transparência a uma decisão política ou legal. Nesse caso, a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo.

Segundo Oliveira (2005), as audiências e consultas públicas são instrumentos de participação do administrado nas tomadas de decisões da administração pública, nos quais o poder público ouve a opinião de integrantes da coletividade antes de ultimado o ato administrativo, no intuito de fundamentar a necessidade de praticar o ato administrativo. Pode-se afirmar que a audiência pública é o meio pelo qual o Poder Público permite a participação a indivíduos e grupos sociais na tomada de decisão da administração pública, levando à decisão que melhor atenda aos anseios dos atores envolvidos.

Como exemplo brasileiro dos instrumentos de participação e transparência cita-se a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999), que veio dispor sobre normas básicas para o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, direta e indireta, com vistas à proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração. Nessa Lei foi contemplada, em seus artigos 31 a 35, a realização de consultas e audiências públicas no curso da instrução processual, quando se decida ou aprecie assunto de interesse geral, eventos, esses, considerados como mais uma inovação de significativa expressão democrática para a atuação administrativa (LUNA FILHO, 1999).

Outro instrumento é o orçamento participativo que, no ponto de vista de Genro (2001, p. 46), a principal riqueza do Orçamento Participativo (OP) é o rompimento com a visão tradicional de política, onde “o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar”, e a partir de então delega poderes aos governantes eleitos para fazerem o que bem entenderem.

Para Genro (2001, p. 47), o Poder Público, ao cumprir as exigências legais, elaborando o orçamento público, em parceria com a comunidade, está firmando “um contrato social entre o governo e a sociedade”. Segundo Avritzer (2003), o Orçamento Participativo leva em conta as características da sociedade civil, pois discute os seguintes elementos: o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas públicas participativas; a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes às existentes no campo da sociedade civil; a capacidade de as formas participativas distribuírem recursos de modo generalista, evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos; e o

debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo é uma política democrática de governo, por meio da qual as decisões sobre a aplicação de recursos públicos são tomadas pela população. No mesmo texto ele é chamado de mecanismo de gestão compartilhada. Lüchmann (2002) elenca um conjunto de características do Orçamento Participativo que o aproximam dos ideais da teoria deliberativa, conforme demonstra o quadro 4.

Quadro 4 - Características do orçamento participativo

Características	Forma de execução
Articulação entre a participação direta e a representativa	A participação direta ocorre no nível local e regional e a representação acontece nos fóruns de delegados e no Conselho do Orçamento Participativo (COP). Avalia que o processo se desenvolve de forma piramidal;
Aumento das oportunidades de participação	São criados espaços de base territorial que aumentam as possibilidades de participação para setores da população que estariam excluídos da discussão dos problemas locais e regionais. É um processo que estimula laços de solidariedade e de pertencimento coletivo;
Maior capacitação técnica e política	Discussões que propiciam o desenvolvimento de conhecimentos, de habilidades e de relações políticas no município
Pluralização de temas e atores sociais	A ampliação dos espaços e temas de discussão permitem a pluralização dos atores e dos interesses sociais junto à dinâmica do OP.
Publicização da discussão e definição do orçamento público	Caracterizada por diferentes graus ou níveis institucionalização, é necessária a ampla divulgação de informações pelo poder público para ampliar o seu grau de transparência.
CrITÉRIOS de redistribuição dos recursos	Esses critérios, estabelecidos coletivamente, norteiam as escolhas ou as prioridades de aplicação dos recursos e com isso, fazem prevalecer a tese da promoção da justiça social, ou seja, conceder privilégios aos setores mais carentes.

Fonte: Adaptado de Lüchmann (2002, p. 154-156)

Temos, ainda, a participação em colegiados administrativos e em conselhos setoriais de gestão, que, na cartilha apresentada pela CGU são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública.

O conceito relativamente simples e objetivo é que os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. Eles constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas (GOHN, 2007, p.7).

A finalidade do Conselho de Políticas Públicas é a participação da sociedade na elaboração, planejamento e controle das políticas públicas (SILVA, 2009). Esse conselho possui as seguintes características: a) criado por iniciativa do Estado; b) sua composição deve ser integrada por representantes do poder público e da sociedade; c) sua finalidade principal é

servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática das políticas e dos serviços públicos, envolvendo o planejamento e o acompanhamento da execução dessas políticas e serviços públicos; d) suas decisões podem ser de caráter deliberativo, isto é, de caráter obrigatório pela autoridade responsável pela execução da decisão, e de caráter consultivo, ou seja, meramente opinativas e indicativas da vontade do conselho.

Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos. A legislação brasileira prevê a existência de inúmeros conselhos de políticas públicas, alguns com abrangência nacional e outros cuja atuação é restrita a Estados e municípios (SILVA, 2009).

Em relação à ouvidoria, na administração pública tem focalizado a transparência e a credibilidade do governo junto à população, identificando os pontos de estrangulamento da sua atuação para corrigi-los, estabelecer prioridades e incentivar a prática de responsabilização (ALVES JUNIOR, 2002). A credibilidade pode ser alcançada através da participação dos usuários, sendo a ouvidoria o canal competente para influenciar que os serviços sejam prestados de acordo com as expectativas dos cidadãos. Leão (2007, p.101), nas considerações finais de sua dissertação, declara que "a ouvidoria pública permite que o exercício da democracia saia do âmbito do discurso para a prática, tratando os casos com transparência, personalização, ética, respeito, lisura, integridade e imparcialidade". Cabe frisar que, ao aumentar o grau de transparências nas ações, a ouvidoria passa a trabalhar no incentivo à participação popular e no aprimoramento do grau de conscientização da cidadania e valorização da democracia.

Penedo (2009) elenca as características necessárias ao funcionamento de uma ouvidoria: atua, exercendo controle interno, protege os direitos do cidadão, tem equipe de pessoal, tem estrutura física, evita repetição dos erros, contribui para mudanças, fornece informações à cúpula, favorece a participação do cidadão, auxilia a conferir transparência,

subordinada ao dirigente máximo, divulga suas ações, é fonte de informação ao cidadão, atende todos os públicos, é de fácil acesso, entre outras.

O último instrumento refere-se à representações/denúncias que podem ser apresentadas aos órgãos ou unidade de controle para esclarecimentos dos fatos apresentados. É necessário que as denúncias sejam oportunas, tempestivas, coerentes e com o maior número de informações possíveis, para que, na fase de averiguação, os trabalhos sejam elaborados de forma rápida e objetiva, no sentido de dar uma resposta à sociedade.

2.7 Interação entre governança, teoria da agência e controle social

A relação de agência pode ocorrer quando o poder é outorgado a terceiros com o objetivo de gerir e tomar decisões no lugar do principal, ou seja, dar lugar a outro para gestão e decisão quanto aos assuntos do principal. Resumidamente, refere-se a designar uma pessoa para gerir e tomar decisão relativa ao patrimônio de outra. No Brasil, a cada 4 (quatro) anos são realizadas eleições para presidente, governadores e prefeitos. Os candidatos a esses cargos apresentam suas propostas de governo, que devem ser apreciadas pela sociedade, com o objetivo principal de escolher a proposta que a população entenda ser a mais adequada para o momento. O candidato é escolhido para gerir e tomar decisões em lugar das pessoas que o elegeram, tendo como base de suas decisões as propostas anteriormente apresentadas. Nessa situação, começa a relação de agência entre a sociedade e o candidato escolhido para representá-los.

A questão está em saber se aquele a quem foi concedido o poder irá agir de acordo com os anseios de quem concedeu tal poder. Nesse momento, surge o conflito de agência entre o governante e o povo que o elegeu. Sem um sistema para a população monitorar e ratificar as ações e decisões tomadas por seu representante os problemas de agência tendem a aumentar.

Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, a literatura sobre gestão pública vem, crescentemente, enfatizando o tema de “governança” (*governance*), salientando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios locais. O reconhecimento da necessidade de ampliação do número de atores a serem envolvidos na gestão pública impulsionou novas formas de articulação político-administrativa,

frequentemente se aproximando da estrutura de rede como princípio básico de organização, fenômeno cada vez mais assimilado pelo atual debate sobre governança (FREY, 2007, p. 138).

Na concepção atual, o governante toma as decisões no lugar da sociedade e em nome dela. Na concepção da governança pública, ninguém tem o conhecimento absoluto de todos os aspectos administrativos e gerenciais, necessitando de auxílio para governar (LOIOLA; MOURA, 1997, p. 58 apud FREY, 2007). Esse auxílio vem dos diversos atores envolvidos no processo de governança. Os instrumentos de controle social inserem a sociedade no contexto do planejamento, execução, monitoramento e acompanhamento do resultado desejado, com o objetivo de alcançar o verdadeiro atendimento das necessidades da população, conforme demonstra a figura 8.

Figura 8 - Interação entre governança, teoria da agência e controle social.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o alcance dos objetivos coletivos é necessário que a sociedade participe da gestão, expondo suas necessidades. Essa abertura acontece através das práticas de controle social disponibilizadas pelo Estado à sociedade. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Na fase da proposta de governo, a sociedade participa na escolha, através do voto, da proposta que entenda ser a mais coerente com os anseios da população, dentre as que lhes foram apresentadas.

Na fase do programa de governo, a constituição dos conselhos pode favorecer o estabelecimento de novas formas de participação democrática, fazendo com que governo e

sociedade civil participem na definição das políticas públicas, as conferências e a participação na elaboração do planejamento através do orçamento participativo são instrumentos essenciais para a partilha do poder com a sociedade.

Na fase de execução do programa, o portal da transparência e as demais formas de disponibilizar informações são essenciais para dar publicidade das ações para o efetivo acompanhamento do que está ocorrendo. Nessa fase, as ouvidorias e os canais disponíveis para representação e denúncia são imprescindíveis para que a execução aconteça de forma transparente, onde a população possa exercer sua função fiscalizadora quanto a eventuais desvios dos objetivos planejados anteriormente.

A fase seguinte é a da avaliação dos resultados alcançados, onde o portal da transparência e as demais formas de divulgação dos resultados devem prover a informação clara e compreensível à população, com uma linguagem entendível aos interessados, bem como os conselhos de políticas públicas devem estar atentos no sentido de verificar se o resultado está coerente com o planejado, quais os motivos que porventura influenciaram ou não o alcance desses objetivos e a identificação de novas necessidades a serem atendidas.

A última fase do ciclo é o momento da prestação de contas, onde a sociedade necessita do atendimento aos princípios da legalidade, devido à obrigação legal de prestar contas, prevista na Carta Constitucional, e da publicidade, onde os atos da administração pública possuem validade a partir do momento em que são divulgados.

A participação efetiva em todas essas fases depende do acesso às informações disponibilizadas por órgãos públicos. Para que as eleições cumpram sua devida função, os cidadãos precisam ter acesso à informação. O mesmo se aplica a outras formas de participação. É difícil, por exemplo, oferecer contribuições úteis ao processo de elaboração de políticas públicas sem ter acesso ao raciocínio dos rumos das políticas no âmbito do governo, por exemplo, sob forma de pré-projeto, bem como às informações que deram sustentação a essa proposta. O que se observa é que em todas as fases a disponibilização das informações é essencial para que a assimetria informacional seja minimizada e o conflito de agência seja combatido através do uso das práticas de controle social existentes, contribuindo com uma boa governança na gestão pública.

Nos últimos anos, houve uma verdadeira revolução no direito à informação, que é comumente compreendido como o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos. Enquanto, em 1990, apenas 13 (treze) países haviam adotado leis nacionais de direito à informação, hoje mais de 70 (setenta) dessas leis já foram adotadas em nível global, e estão sendo consideradas ativamente em outros 20 (vinte) ou 30 (trinta) países. Em 1990,

nenhuma organização intergovernamental reconhecia o direito à informação. Agora, todos os bancos multilaterais de desenvolvimento e uma série de outras instituições financeiras internacionais adotaram políticas de divulgação de informações. Em 1990, havia uma visão predominante do direito à informação como uma medida de governança administrativa, ao passo que, hoje, este direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental (MENDEL, 2009).

Assim, a governança pública, a relação de agência entre o governante e a sociedade e o controle social, devem estar integrados um ao outro para que a gestão cumpra sua missão de atender as necessidades de quem lhe concedeu o poder, ou seja, a sociedade.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Lakatos e Marconi (2000, p. 155) “a pesquisa é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.” Neste trabalho, foram feitas análises das práticas de controle social disponibilizadas pelo Estado à sociedade de cada amostra escolhida, para, então, concluir sobre o conjunto, ou seja, se as práticas de controle social estão associadas à boa governança pública.

3.1 Quanto à natureza

Quanto à natureza, a pesquisa pode ser classificada como aplicada, pois “tem por objetivo suscitar conhecimentos para aplicação prática, conduzir a solução de problemas específicos. Compreende verdades e interesses locais” (LAKATOS e MARCONI, 2000, p.156).

3.2 Quanto à forma de abordagem do problema

Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa classifica-se como quantitativa, pois apresenta números quantificáveis que espelham as opiniões dos gestores das áreas de controladoria/controle interno sobre as práticas de controle social disponibilizadas à sociedade, identificação da unidade responsável pelo controle social, o conhecimento e importância do controle social pelo servidor público e o posicionamento do respondente quanto à relevância do controle social para os gestores e sua contribuição para a governança pública. Para isso, foi necessário efetuar os cálculos da média, moda, mediana e o coeficiente de correlação de Pearson, sendo utilizada a ferramenta SESTATNET (NASSAR; WRONSKI; OHIRA, 2010).

O coeficiente de correlação de Pearson é uma medida do grau de relação linear entre duas variáveis quantitativas. Este coeficiente varia entre os valores -1 e 1. O valor 0 (zero) significa que não há relação linear, o valor 1 indica uma relação linear perfeita e o valor -1 também indica uma relação linear perfeita, mas inversa, ou seja, quando uma das variáveis aumenta a outra diminui. Quanto mais próximo estiver de 1 ou -1, mais forte é a associação linear entre as duas variáveis. O coeficiente de correlação de Pearson é normalmente representado pela letra **r** e a sua fórmula de cálculo é:

$$r = \frac{\sum (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\left(\sum (x_i - \bar{x})^2\right)\left(\sum (y_i - \bar{y})^2\right)}}$$

Segundo Callegari-jacques (2003, p. 90), o coeficiente de correlação pode ser avaliado qualitativamente da seguinte forma:

Se $0,00 < \rho^{\wedge} < 0,30$, existe fraca correlação linear

Se $0,30 \leq \rho^{\wedge} < 0,60$, existe moderada correlação linear

Se $0,60 \leq \rho^{\wedge} < 0,90$, existe forte correlação linear

Se $0,90 \leq \rho^{\wedge} < 1,00$, existe correlação linear muito forte

3.3 Quanto aos objetivos

Quanto aos objetivos, considera-se a pesquisa descritiva, pois visa descrever as características de determinada população, mediante a aplicação de questionário específico baseado nas práticas de controle social encontradas na literatura (BREder, 2008; VIANNA, 2008; DA SILVA, 2010; VENDRAMINI, 2010).

3.4 População e amostra da pesquisa

A população compreende os representantes do controle interno dos entes do poder executivo estadual nos 26 (vinte e seis) estados brasileiros e no Distrito Federal. A amostra selecionada compreende todos os entes do poder executivo estadual.

3.5 Coleta de dados

A coleta de dados foi realizada em seis etapas. A primeira etapa através de coleta de dados, em documentos bibliográficos disponíveis na *internet* para a fundamentação teórica da pesquisa.

A segunda etapa foi realizada com a escolha dos representantes das unidades de controle interno dos Estados, para responderem a pesquisa. A delegação de competência feita pelo Presidente da República ao Controlador Geral da União com o objetivo de disseminar a prática do controle social nas instituições públicas brasileiras é a justificativa para a referida escolha, sendo que as controladorias/controles internos dos Estados e Municípios são parceiros naturais nessa disseminação, de acordo com a fundamentação apresentada no apêndice C.

A terceira etapa foi realizada com a elaboração e aplicação de questionário, para obter informação sistemática a respeito da percepção dos representantes do controle interno sobre controle social e governança pública no ente governamental onde ele atua, na tentativa de aferir a existência das práticas de controle social em implantação, as existentes, os canais de comunicação do Estado com a sociedade e sua importância para os servidores e gestores das organizações pesquisadas. A escolha dessa forma de coleta de dados deveu-se ao fato de que somente as organizações mais interessadas por governança pública, e com os instrumentos de controle social mais relevantes, tenderiam a responder o questionário, enviando os resultados da pesquisa.

Neste tópico, foi aplicado um questionário a todos os 26 (vinte e seis) Estados e o Distrito Federal. O contato com os representantes do controle interno foi estabelecido, primeiramente, por *e-mail*, ocasião em que foram passadas todas as informações e o propósito da pesquisa, assim como sua importância acadêmica. Na sequência, o questionário foi enviado por *e-mail* para a pessoa do contato estabelecido, sempre na área de atuação ou afim, ligado a área de estudo do trabalho, com a carta de apresentação do discente, conforme anexo I, orientando que as respostas deveriam retornar também via e-mail. Após o envio, aguardava-se 10 (dez) dias para que o representante do estado pudesse responder e, não havendo resposta, um contato telefônico era realizado, acompanhado do reenvio do *e-mail*. Foi necessário um árduo trabalho de convencimento à colaboração e, ainda, para a compreensão das questões do questionário em alguns casos.

O período de coleta foi do dia 24/03/2011 a 26/05/2011, sendo que dos 26 estados e o Distrito Federal, apenas os representantes dos Estados do Amapá e Piauí não responderam o questionário.

A quarta etapa refere-se à análise dos resultados relativos às práticas de controle social, e a quinta etapa à quantificação através do coeficiente de correlação de Pearson aplicado na variável do PIB *per capita* dos estados, conforme apêndice D.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise e discussão dos resultados estão divididas em duas etapas. Na primeira etapa, a discussão baseou-se no resultado obtido frente à percepção das práticas de controle social coletadas por questionário enviado, através de *e-mail*, às controladorias estaduais. Na segunda etapa foi realizada a análise de correlação de Pearson.

Na parte introdutória o instrumento colheu informações quanto à unidade de federação do respondente, o nome da instituição, a denominação do cargo e o grau de escolaridade.

Práticas de controle social: nesse tópico o objetivo foi conhecer, na visão dos respondentes, sobre as práticas de controle social disponibilizadas à sociedade, as que estão em implantação, os canais de comunicação para divulgação dessas práticas, a propagação das práticas entre as secretarias e o nível de atendimento das demandas da sociedade. Os resultados estão apresentados por região do país e consolidados a nível nacional.

A questão 1 (um) pede a indicação das práticas de controle social que são disponibilizadas pelo governo estadual à sociedade. A tabela 1 apresenta a frequência das respostas na região norte do país.

Tabela 1 - Práticas de controle social disponibilizadas na Região Norte

REGIÃO	UF	O P	OUV	CONS	CONF	R/D	TRANSP
NORTE	AC		X	X	X	X	X
	AM		X	X	X	X	X
	AP						
	PA	X		X		X	X
	RO		X			X	X
	RR		X	X			X
	TO	X	X	X	X		X
TOTAL		2	5	5	3	4	6
		33,3%	83,3%	83,3%	50,0%	66,7%	100,0%
Média		59,52%	Moda	83,3%	Mediana		75%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A média apurada corresponde a 59,52%, ou seja, em média 59,52% das práticas de controle social são disponibilizadas à sociedade na região norte. Observando as respostas apuradas, a prática de orçamento participativo (33,3%) e conferência estadual (50%) são disponibilizadas abaixo da média na região.

A moda apurada foi de 83,3%, portanto, as práticas de controle social que mais aparecem na amostra são ouvidoria (83,3%) e conselhos estaduais (83,3%). Vale ressaltar que a prática com maior representatividade na amostra refere-se à página de transparência, com 100% dos respondentes afirmando que a prática está disponível em seu Estado.

A mediana, sendo o percentual que divide a representatividade das respostas ao meio, foi de 75%. As práticas que estão representadas a partir do percentual da mediana são as práticas de ouvidoria (83,3%), conselhos estaduais (83,3%) e página de transparência (100%).

As práticas de controle social indicadas no estudo pelos respondentes da região norte são: página de transparência, ouvidoria, conselhos estaduais, representações/denúncias, conferências estaduais e, por último, o orçamento participativo. No item representatividade, todos os Estados possuem página de transparência (100%), 83,3% disponibilizam ouvidoria e conselhos estaduais, 66,7% disponibilizam a prática de representação/denúncia, 50% disponibilizam a prática de conferência estadual e apenas 33,3% disponibilizam o orçamento participativo à sociedade. Observa-se que a maior necessidade da região norte está relacionada à disponibilização da prática do orçamento participativo. Os Estados do Acre, Amazonas e Tocantins são os que mais disponibilizam as práticas de controle social na região norte.

Com relação à região nordeste a frequência das respostas apresentadas quanto às práticas de controle social disponibilizadas estão descritas na tabela 2.

Tabela 2 - Práticas de controle social disponibilizadas na Região Nordeste

REGIÃO	UF	O P	OUV	CONS	CONF	R/D	TRANSP	Seminários
NORDESTE	AL		X	X	X	X	X	
	BA	X	X	X	X	X	X	
	CE	X	X	X	X	X	X	
	MA	X		X		X	X	
	PB	X	X	X	X	X		
	PE	X	X	X	X	X	X	
	PI							
	RN				X	X	X	
	SE	X	X	X	X	X	X	X
TOTAL		6	6	7	7	8	7	1

%	75,0%	75,0%	87,5%	87,5%	100,0%	87,5%	12,5%
Média	75%	Moda		87,5%	Mediana		87,5%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Em média, 75% % das práticas de controle social são disponibilizadas à sociedade na região nordeste. Observando as respostas apuradas, a prática de seminários (12%) é disponibilizada abaixo da média na região.

A moda apurada foi de 87,5%, sendo que as práticas de controle social que mais aparecem na amostra são conferências estaduais (87,5%), conselhos estaduais (87,5%) e página de transparência (87,5%). Vale ressaltar que a prática com maior representatividade na amostra foi a prática de representação/denúncia, com 100% dos respondentes afirmando que a prática está disponível em seu Estado.

Com relação à mediana, encontrou-se o percentual de 87,5%. As práticas que estão representadas a partir do percentual da mediana são as práticas de conferências estaduais (87,5%), conselhos estaduais (87,5%), página de transparência (87,5%) e representação/denúncia (100%).

Os Estados de Sergipe (100%), Bahia (85,7%), Ceará (85,7%) e Pernambuco (85,7%) são os que mais disponibilizam as práticas de controle social na região nordeste. O Estado que menos disponibiliza as práticas é o Estado do Rio grande do Norte (42,9%).

A região centro-oeste do país é composta de 04 (quatro) Estados, sendo que todos disponibilizam as práticas de ouvidoria (4), conselho estadual (4) e página de transparência (4). As práticas de representação/denúncia e de conferências estaduais são disponibilizadas por 03 (três) Estados. O destaque é a ausência da prática do orçamento participativo. A referida distribuição dos dados se apresenta na tabela 3.

Tabela 3 - Práticas de Controle Social disponibilizadas na Região Centro-Oeste

REGIÃO	UF	O P	OUV	CONS	CONF	R/D	TRANSP
CENTRO OESTE	DF		X	X	X	X	X
	GO		X	X		X	X
	MT		X	X	X		X
	MS		X	X	X	X	X
TOTAL		0	4	4	3	3	4
%		0,0%	100,0%	100,0%	75,0%	75,0%	100,0%
MÉDIA		64,29%	MODA	100%	MEDIANA		75%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Em média, 64,29% das práticas de controle social são disponibilizadas à sociedade na região centro-oeste. Observando as respostas apuradas, a prática do orçamento participativo não é disponibilizada na região.

A moda apurada foi de 100%, e as práticas de controle social que mais aparecem na amostra são conselhos estaduais (100%), ouvidoria (100%) e página de transparência (100%), sendo essas as práticas com maior representatividade na amostra.

A mediana apurada foi de 75% e as práticas que estão representadas a partir do percentual da mediana são as práticas de conferências estaduais (75%), conselhos estaduais (100%), página de transparência (100%), ouvidoria (100%) e representação/denúncia (75%).

O Distrito Federal (83,3%) e o Estado do Mato Grosso do Sul (83,3%) são os que mais disponibilizam as práticas de controle social na região centro-oeste.

A região sudeste apresenta a página de transparência como a prática mais adotada entre os Estados (100%), seguida das práticas de ouvidoria e conselhos estaduais (75%), orçamento participativo e representação/denúncia (50%) e, por último, a prática de conferências estaduais (25%), conforme resultado apresentado na tabela 4.

Tabela 4 - Práticas de controle social disponibilizadas na Região Sudeste

REGIÃO	UF	O P	OUV	CONS	CONF	R/D	TRANSP
SUDESTE	ES	X	X	X	X	X	X
	MG		X	X		X	X
	RJ	X					X
	SP		X	X			X
TOTAL		2	3	3	1	2	4
%		50,0%	75,0%	75,0%	25,0%	50,0%	100,0%
MÉDIA		53,57%	MODA	50%	MEDIANA		62,5%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Em média 53,57% das práticas de controle social são disponibilizadas à sociedade na região sudeste. Exceto as práticas de orçamento participativo, representações/denúncias e conferências estaduais, todas as demais práticas são disponibilizadas em percentual acima da média.

De acordo com o cálculo da moda apurada (50%), as práticas de controle social que mais aparecem na amostra são orçamento participativo (2), representação/denúncia (2), ouvidoria (3) e conselhos estaduais (3). A prática com maior representatividade na região é a

página de transparência, com 100% dos respondentes afirmando que seu Estado disponibiliza essa prática à sociedade.

A mediana foi de 62,5%. As práticas que estão representadas a partir do percentual da mediana são as práticas de conselhos estaduais (75%), ouvidoria (75%) e página de transparência (100%).

O Espírito Santo (100%) é o Estado que mais disponibiliza práticas de controle social na região sudeste. Já o Estado de São Paulo (50%) é o que menos disponibiliza, segundo os respondentes da pesquisa.

No que se refere à região sul a prática com maior frequência de resultado, apresentada na tabela 5, é a página de transparência (100%), seguida das práticas de ouvidoria (66,7%), conferências estaduais (66,7%) e representação e denúncia (66,7%).

Tabela 5 - Práticas de controle social disponibilizadas na Região Sul

REGIÃO	UF	O P	OUV	CONS	CONF	R/D	TRANSP
SUL	PR						X
	RS	X	X	X	X	X	X
	SC		X		X	X	X
TOTAL		1	2	1	2	2	3
%		33,3%	66,7%	33,3%	66,7%	66,7%	100,0%
MÉDIA		52,38%	MODA	66,67%	MEDIANA		66,57%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Em média, 52,38% das práticas de controle social são disponibilizadas à sociedade na região sul. Exceto as práticas de orçamento participativo e conselhos estaduais, todas as demais práticas são disponibilizadas em percentual acima da média.

A moda apurada foi de 66,7%, ou seja, as práticas de controle social que mais se repetem na amostra são representação/denúncia (2), ouvidoria (2) e conferências estaduais (2). A prática com maior representatividade na região é a página de transparência, com 100% dos respondentes afirmando que seu Estado disponibiliza essa prática a sociedade.

A mediana calculada foi 66,57%. Com exceção das práticas de orçamento participativo e conselhos estaduais, todas as demais práticas são disponibilizadas em percentual acima da mediana.

O Rio Grande do Sul (100%) é o Estado que mais disponibiliza práticas de controle social na região sul. Já o Estado do Paraná (16,7%) é o que menos disponibiliza, segundo os respondentes da pesquisa.

A partir dos resultados apresentados, elaboramos um quadro-resumo para termos uma visão geral.

Quadro 5 - Resumo das práticas de controle social disponibilizadas

QUADRO - RESUMO DAS PRÁTICAS DE CONTROLE SOCIAL DISPONIBILIZADAS A SOCIEDADE					
REGIÃO	NORTE	NORDESTE	CENTRO OESTE	SUDESTE	SUL
PRÁTICAS DISP. A PARTIR DA MÉDIA	OP CONF	OP OUV CONS CONF RD TRANSP	OUV CONS CONF RD TRANSP	OUV CONS TRANSP	OUV CONF RD TRANSP
PRÁTICAS QUE MAIS APARECEM NA AMOSTRA	OUV CONS	CONF CONS TRANSP	CONS OUV TRANSP	OUV CONS RD OP	OUV CONF RD
PRÁTICAS COM MAIOR REPRESENTATIVIDADE	TRANSP	RD	CONS OUV TRANSP	TRANSP	TRANSP
PRÁTICAS A PARTIR DA MEDIANA	OUV CONS TRANSP	CONF CONS TRANSP RD	OUV CONS CONF RD TRANSP	CONS OUV TRANSP	OUV CONF RD TRANSP
ESTADO (S) QUE MAIS DISPONIBILIZA (M) PRÁTICAS DE CONTROLE SOCIAL	ACRE AMAZONAS TOCANTINS (5)	SERGIPE (7)	DISTRITO FEDERAL MATO GROSSO DO SUL (5)	ESPÍRITO SANTO (6)	RIO GRANDE DO SUL (6)
ESTADO (S) QUE MENOS DISPONIBILIZA (M) PRÁTICAS	RONDÔNIA RORAIMA (3)	RIO GRANDE DO NORTE (3)	GOIÁS MATO GROSSO (4)	SÃO PAULO (3)	PARANÁ (X)

DE CONTROLE SOCIAL

Legenda:

OUV - Ouvidoria

OP - Orçamento Participativo

CONF - Conferências Estaduais

CONS - Conselhos Estaduais

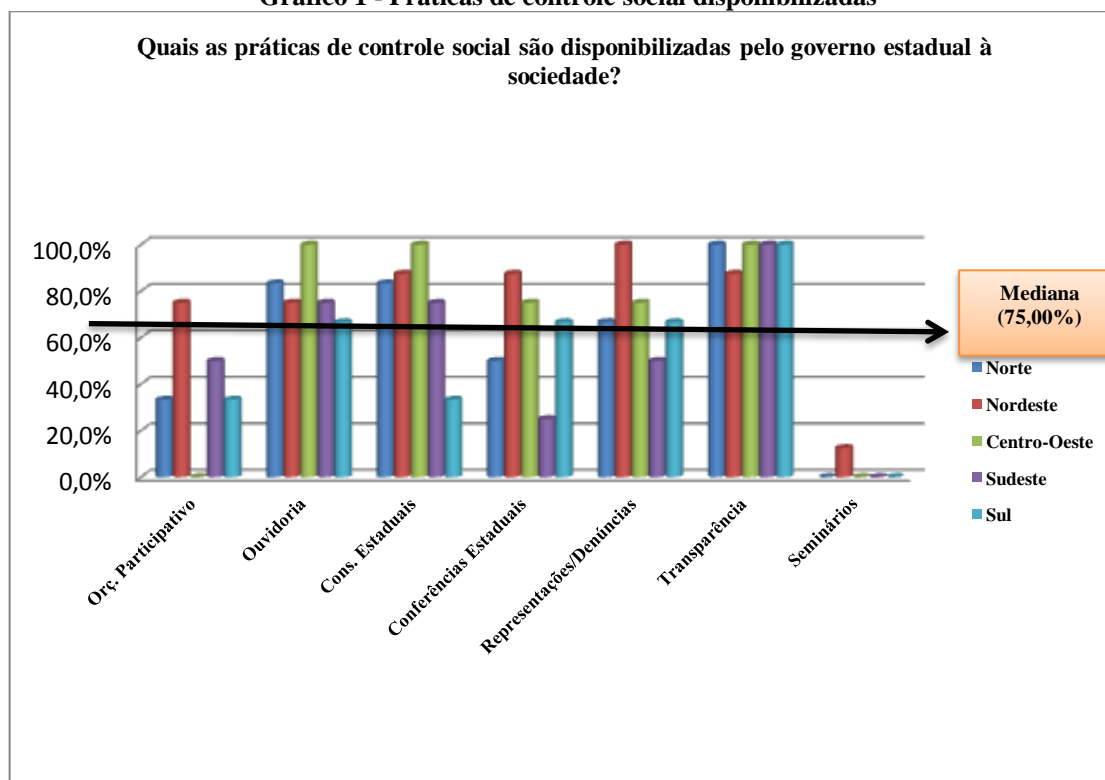
RD - Representação/Denúncia

TRANSP - Página de transparência

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A análise dos resultados da questão 1 com a mediana está apresentada no gráfico 1.

Gráfico 1 - Práticas de controle social disponibilizadas



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A mediana é o ponto que divide uma determinada distribuição de valores em duas metades. Na questão em análise, constata-se que foi apurada no percentual de 76% (setenta e seis por cento). Para não retirar percentuais significativos sobre o gráfico apresentado, foram considerados os valores da mediana a partir de 75% (setenta e cinco por cento). No gráfico 1 o resultado demonstra que:

- Orçamento participativo: exceto a região nordeste, todas as demais regiões apresentam disponibilização da prática abaixo da mediana, ou seja, o orçamento participativo é a prática de controle social que está 50% abaixo dos resultados da amostra. A ausência dessa prática de controle social diminui a oportunidade de

participação dos atores sociais nos processos de planejamento, execução e avaliação orçamentária dos entes governamentais.

- b) Ouvidoria: exceto a região sul, o resultado das demais regiões do país demonstra que a prática de ouvidoria é disponibilizada, no mínimo, em 75% dos Estados em cada região.
- c) Conselhos Estaduais: Com exceção da região sul, os resultados demonstram que essa prática é disponibilizada, no mínimo, em 75% dos Estados em cada região.
- d) Conferências Estaduais: as regiões nordeste, centro-oeste e sul são aquelas em que, no mínimo, 75% dos Estados disponibilizam essa prática.
- e) Representações/Denúncias: no mínimo, 75% dos Estados dessa região disponibilizam a referida prática.
- f) Página de transparência: a prática de disponibilizar a página de transparência está presente em todas as regiões do país, acima da mediana apurada. É válido ressaltar que, exceto o Estado da Paraíba, todos os outros que enviaram os questionários respondidos informaram que disponibilizam essa prática.

Na análise geral observa-se que a frequência mais significativa dentre as práticas de controle social disponibilizadas é a página de transparência, com 96% dos respondentes confirmando a prática em seus Estados, seguida das práticas de disponibilização das ouvidorias e dos conselhos estaduais (80%). A prática de representação/denúncia aparece logo a seguir, com afirmativa de 76% dos respondentes. Posteriormente, aparece a prática de conferências estaduais (64%) e, por último, a prática de disponibilizar o orçamento participativo (44%). A abertura de canais de participação entre o governo e a sociedade está embutida na concepção de governança, sedo que a governança enfatiza o aumento do poder social (CARNEIRO, 2004). No geral constata-se que as práticas de controle social, de acordo com os respondentes, são disponibilizadas à sociedade, levando a possibilidade do fortalecimento da participação da sociedade nos processos de decisão política, no entanto, a prática de orçamento participativo necessita de implantação na maior parte do país.

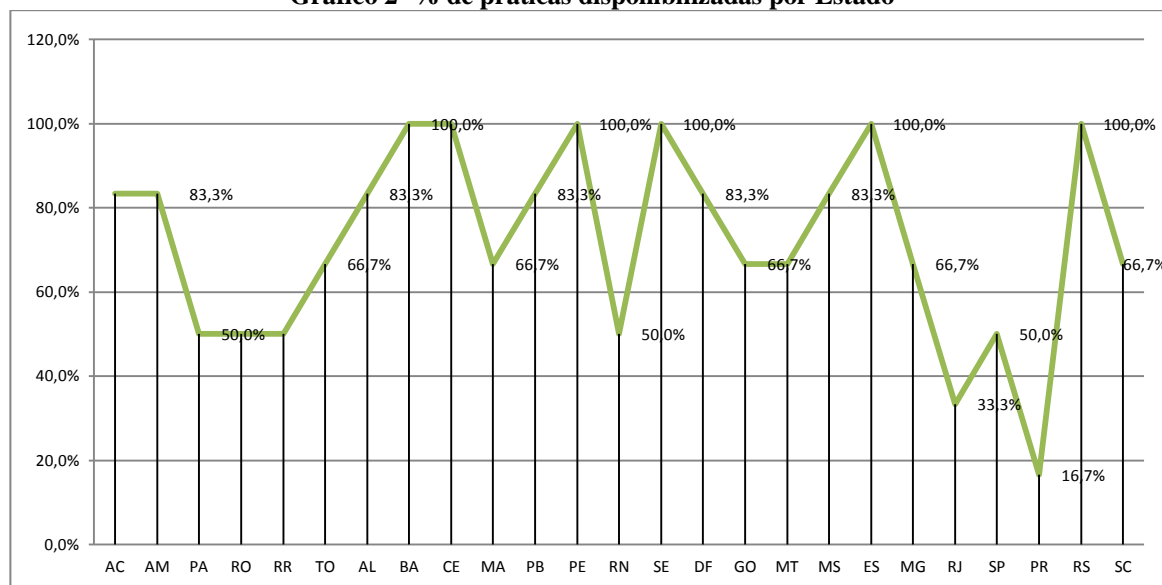
O quadro 6 apresenta um resumo das principais práticas de controle social disponibilizadas pelos Estados à sociedade.

Quadro 6 - Principais práticas disponibilizadas à sociedade.

Seq.	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	BRASIL
1º	TRANSP (100%)	RD (100%)	OUV, CONS e TRANSP (100%)	TRANSP (100%)	TRANSP (100%)	TRANSP (96%)
2º	OUV, CONS (83,3%)	CONS, CONF e TRANSP (87,5%)	CONF e RD (75%)	OUV e CONS (75%)	CONF, RD e OUV (66,7%)	OUV e CONS (80%)
3º	RD (66,7%)	OP e OUV (75%)		OP e RD (50%)	OP e CONS (33,3%)	RD (76%)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

No geral foram informadas 06 práticas de controle social disponibilizadas pelo Estado à sociedade. A distribuição por Estado pode ser visualizada no gráfico 2.

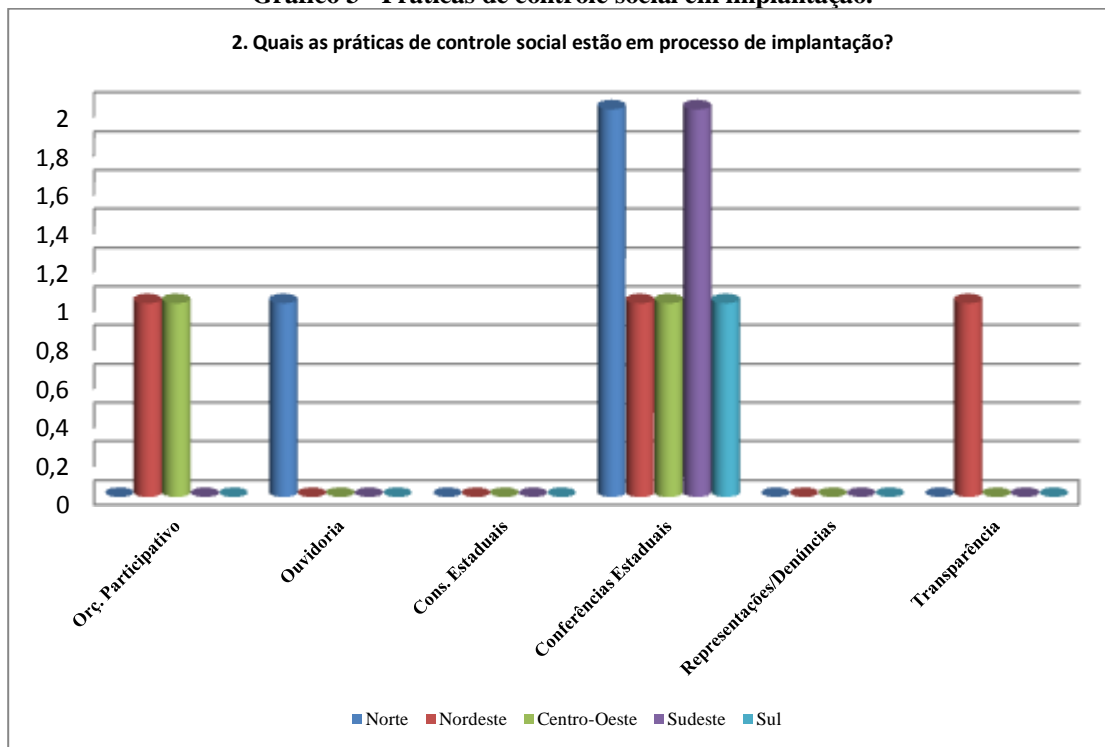
Gráfico 2- % de práticas disponibilizadas por Estado

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

De acordo com o gráfico 2, os estados que disponibilizam 100% das práticas evidenciadas no estudo são: Bahia, Ceará, Pernambuco, Sergipe, Espírito Santo e Rio Grande do Sul. Após esses estados, temos o Acre, Amazonas, Alagoas, Paraíba, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul, com 83,3% de disponibilização das práticas evidenciadas.

A segunda pergunta tem o objetivo de saber quais as práticas de controle social estão em processo de implantação. O resultado está demonstrado no gráfico 3.

Gráfico 3 - Práticas de controle social em implantação.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

As respostas da região norte, apresentadas na tabela 1, demonstram que, dos 06 (seis) estados que responderam apenas 02 (dois) disponibilizam a prática de orçamento participativo. Quando perguntado sobre a possibilidade de implantação, o gráfico 3 mostra que nenhum dos respondentes afirmou, no momento da pesquisa, a efetivação dessa possibilidade. Em relação à prática de conferências estaduais, onde, conforme tabela 1, apenas 3 (três) Estados disponibilizam essa prática, os Estados do Pará e Rondônia já trabalham na implantação. Outra informação relevante é sobre a prática de ouvidoria, que está em fase de implantação no Estado do Pará, conforme afirmação dos respondentes, concluindo sua implantação em 100% dos Estados que responderam à pesquisa na região norte.

Na região nordeste as práticas de orçamento participativo (1), conferências estaduais (1) e página de transparência (1) são as práticas em processo de implantação, sendo que, ao implantar as duas últimas práticas citadas, a região terá 100% dessas práticas disponíveis à sociedade.

No centro-oeste as práticas do orçamento participativo (1) e conferências estaduais (1) estão em processo de implantação, sendo que, ao implantar a prática de conferências estaduais, a região alcança 100% de disponibilização dessas práticas à sociedade.

O gráfico 3 demonstra que na região sudeste existem 02 (dois) Estados com processo de implantação da prática de conferências estaduais. Na tabela 4, essa prática está disponibilizada em apenas 01 (um) Estado, ou seja, 25% dos estados da região. Com a implantação da prática a região terá um acréscimo de 50% dos estados que disponibilizam essa prática.

Em relação à região sul, está em processo de implantação a prática de conferências estaduais (1), no Estado do Paraná. Nos demais Estados, não obtivemos respostas afirmativas quanto às práticas de controle social em implantação. Mesmo com a implantação dessa prática, o Estado do Paraná ainda é o Estado a disponibilizar o menor número de práticas de controle social. Cabe informar que o Estado do Rio grande do Sul possui 100% das práticas de controle social informadas no estudo, conforme tabela 5.

Na tabela 6 percebe-se o desejo dos gestores em disponibilizar a prática de conferências estaduais (7), que, na análise a nível nacional ocupa a penúltima posição das práticas disponibilizadas à sociedade. Caso ocorra a implantação em todos os Estados onde os respondentes informam que está em implantação, a referida prática estará classificada em segundo lugar como prática mais disponível à sociedade. Por outro lado, relativo à prática de orçamento participativo, está disponível em apenas 44% dos Estados pesquisados, não se observa, nas respostas apresentadas, o desejo do gestor em disponibilizá-la a sociedade.

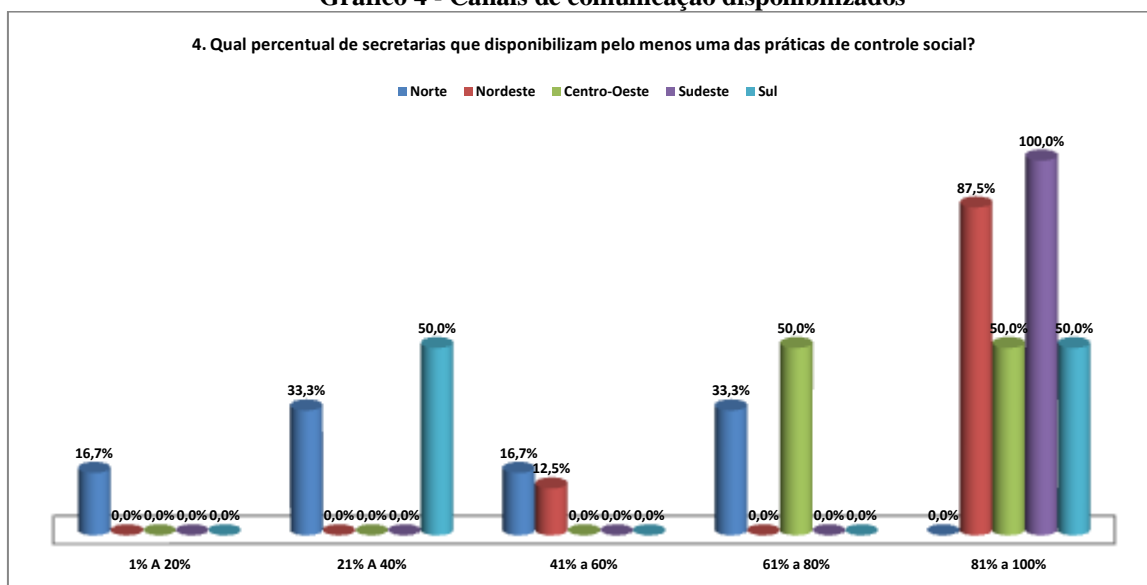
Tabela 6 - Percentual de disponibilização das práticas de controle social

Práticas	O P	OUV	CONS	CONF	R/D	TRANSP
Práticas Disponibilizadas	11	20	20	16	19	24
% em relação à amostra	44%	80%	80%	64%	76%	96%
Práticas em implantação	2	2	1	7	1	1
% em relação à amostra	8%	8%	4%	28%	4%	4%
Previsão de disponibilidade	52%	88%	84%	92%	80%	100%
Classificação	6^a	3^o	4^a	2^a	5^a	1^a

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A terceira questão busca conhecer os canais de comunicação que o governo do estado disponibiliza à sociedade. O gráfico 4 demonstra o resultado.

Gráfico 4 - Canais de comunicação disponibilizados



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

O resultado da região norte afirma que o canal de comunicação mais utilizado para dar ampla divulgação das práticas de controle social, de acordo com os respondentes, são os *sites* governamentais (100%), seguidos do jornal (83,3%) rádio e televisão (66,7%).

Na região nordeste, a frequência mais significativa são os *sites* governamentais (100%), seguido dos jornais (87,5%), rádio (62,5%) e TV (50%). Um canal de comunicação, diferenciado dos demais citados na pesquisa, é a mídia social utilizada pelo governo do Estado da Paraíba.

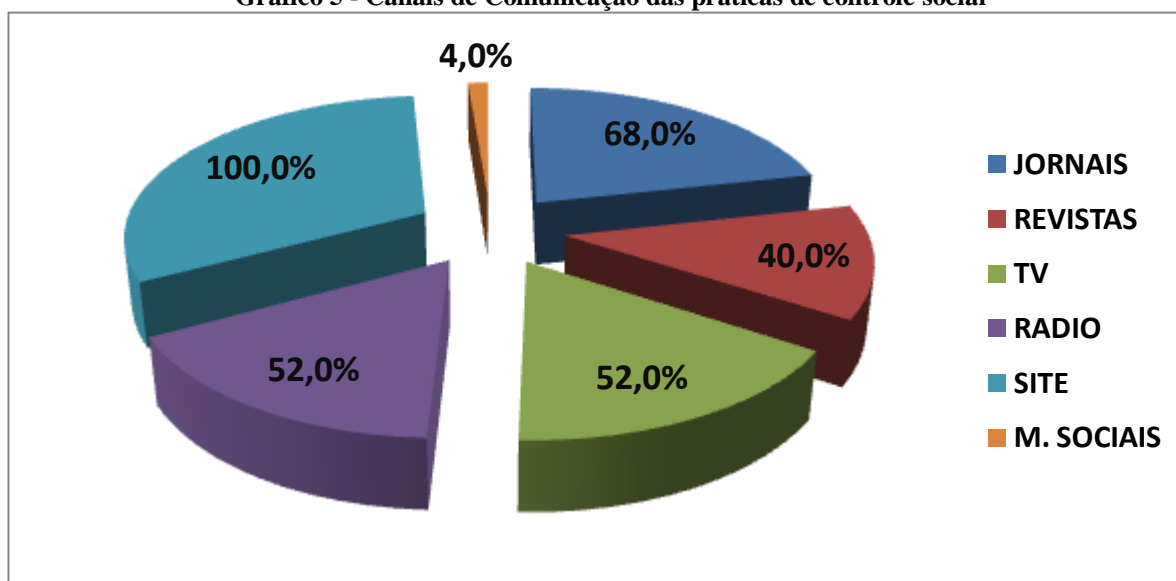
A região centro-oeste possui a maior frequência de respostas nos *sites* governamentais (100%), sendo que somente o Estado do Mato Grosso utiliza os demais canais de comunicação.

A maior frequência de respostas sobre os canais de comunicação na região sudeste também são os *sites* governamentais (100%), seguidos dos demais canais de comunicação (75%).

Em relação à região sul, os *sites* governamentais também representam 100% das respostas, ou seja, todos os respondentes afirmaram que seus estados utilizam os *sites* como canal de comunicação para dar ampla divulgação das práticas de controle social.

O gráfico 5 demonstra o resultado geral da pesquisa.

Gráfico 5 - Canais de Comunicação das práticas de controle social



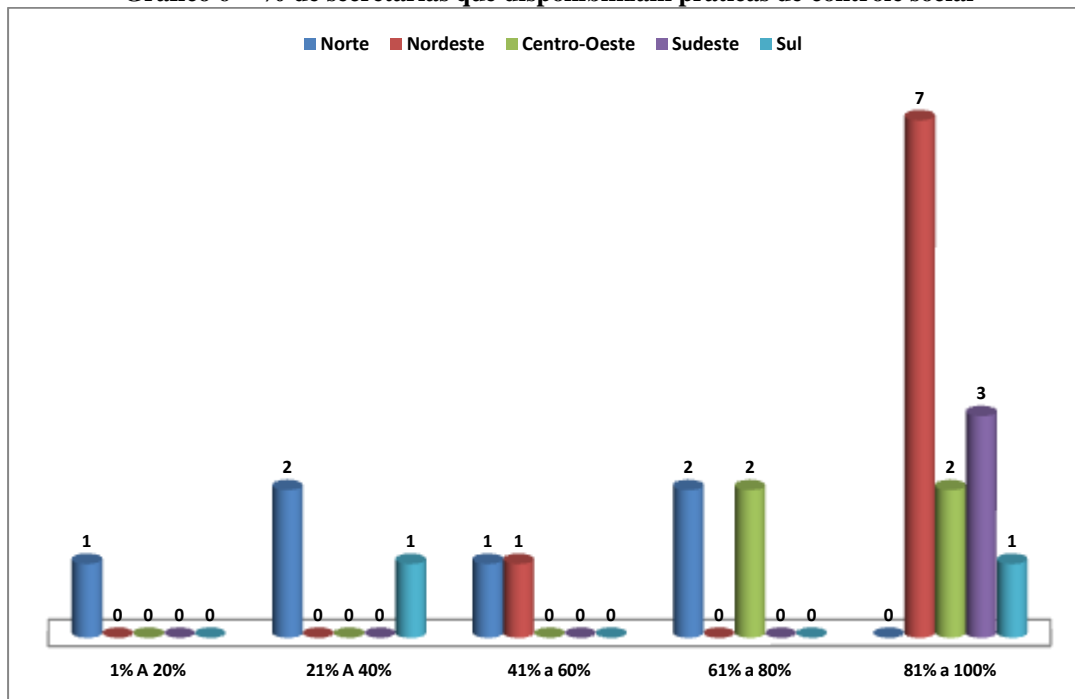
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A pesquisa demonstrou que o canal de comunicação mais utilizado para dar ampla divulgação das práticas de controle social são os *sites* governamentais (100%). Outros canais de comunicação utilizados são os jornais (68%), a TV e o rádio (52%), revistas (40%), e uma novidade representada pelas mídias sociais utilizadas pelo governo da Paraíba. A pesquisa IBOPE, referente ao quarto trimestre de 2010, relata que o número de pessoas com acesso à *internet*, no Brasil, atingiu 73,9 milhões, representando um crescimento de 9,6% em relação ao quarto trimestre de 2009. Observa-se que a disponibilização das informações nos *sites* governamentais pode ser divulgada em maior amplitude e com melhor detalhamento e a cada ano. Com a ampliação do acesso à *internet*, mais pessoas poderão se alcançadas por essas informações, favorecendo a participação mais ampla na gestão e no controle efetivo da aplicação dos recursos públicos.

O resultado demonstra que o *site* governamental é o instrumento com a maior frequência de utilização como canal de comunicação do Estado com a sociedade. Ribeiro (2009, p. 48) relaciona os principais benefícios proporcionados pelo governo eletrônico: maior participação cidadã, mais *accountability*, mais desenvolvimento, mais integridade, mais transparência, melhor capacidade de formulação, implantação e controle das políticas públicas, melhor eficiência nos processos internos, melhor qualidade nos serviços, melhor relação entre o governo e o cidadão, menos burocracia, redução da corrupção, redução do tempo de execução dos serviços e redução dos custos de transação. Os grandes desafios são apresentar informações de qualidade e expandir a oferta de serviços relevantes ao cidadão, passíveis de atender suas necessidades e desburocratizar a gestão pública.

A quarta questão indaga sobre qual o percentual de secretarias que disponibilizam pelo menos uma das práticas de controle social (ver gráfico 6).

Gráfico 6 - % de secretarias que disponibilizam práticas de controle social

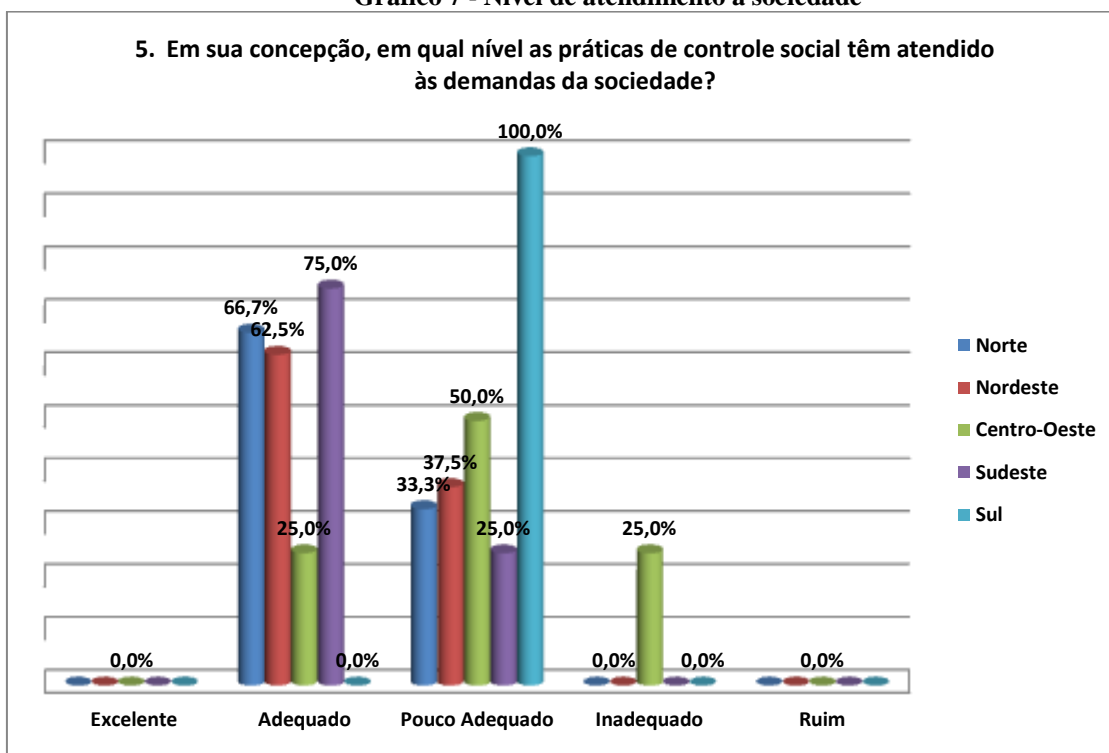


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Ao analisar o gráfico 6, a nível de Brasil, a maior parte (56,5%) dos respondentes afirmaram que de 81% a 100% das secretarias estaduais disponibilizam pelo menos uma das práticas de controle social, 04 (quatro) representantes informaram que de 61% a 80% das secretarias disponibilizam ao menos uma prática. Os representantes do Estado do Espírito Santo e Santa Catarina informaram que não possuem os dados precisos para responder à questão. Essa disponibilização é essencial para que em todas as unidades as práticas de controle social sejam disseminadas, conhecidas e utilizadas.

A questão 5 (cinco) tem o objetivo de saber em qual nível as práticas de controle social tem atendido às demandas da sociedade. Se as práticas de controle social não atendem aos anseios da sociedade, elas não devem ser implantadas, ou devem ser adaptadas para atender o objetivo pelo qual foram criadas. As respostas foram escalonadas nos seguintes níveis: Excelente, Adequado, Pouco Adequado, Inadequado e Ruim. O resultado está apresentado no gráfico 7.

Gráfico 7 - Nível de atendimento à sociedade



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

As respostas estão concentradas no nível "Adequado" (52%) e "Pouco Adequado" (44%). A partir da observação das respostas apresentadas pode-se inferir que há necessidade de aprimoramento das práticas de controle social e, ainda, necessidade de implementar novas práticas mais eficazes e acessíveis à sociedade.

Na região norte 66,7% dos respondentes afirmaram que as práticas de controle social têm atendido às demandas da sociedade a um nível "adequado" e 33,3% que o atendimento é "pouco adequado".

Semelhante à região norte, os respondentes da região nordeste afirmaram que 62,5% das práticas de controle social têm atendido às demandas da sociedade a um nível "adequado" e 37,5% que o atendimento é "pouco adequado".

Na região Centro-oeste, os respondentes afirmaram que 50% das práticas de controle social estão no nível "pouco adequado" às demandas da sociedade, e 25% estão no nível "adequado" e 25% estão no nível "inadequado".

Assim como nas regiões norte e nordeste os respondentes da região sudeste afirmaram que 75% das práticas de controle social têm atendido às demandas da sociedade a um nível "adequado" e 25% afirmaram que o atendimento é "pouco adequado".

Na região Sul, por unanimidade, os respondentes afirmaram que 100% das práticas de controle social têm atendido às demandas da sociedade a um nível "Pouco Adequado".

Efetuada a comparação do resultado dos estados que disponibilizam 100% das práticas evidenciadas no estudo, em relação às práticas informadas e sua adequação, conforme quadro 7, observa-se que 04 (quatro) estados consideram que suas práticas de controle social apresentam nível "adequado" de atendimento às demandas da sociedade. O fato relevante está em relação aos estados de Pernambuco e do Rio grande do Sul, pois apesar dos respondentes informarem que o ente governamental disponibiliza todas as práticas relacionadas na pesquisa, em sua opinião, seu atendimento à sociedade está no nível "pouco adequado". O resultado sugere que essas práticas de controle social possuem mais potencial que eficácia, nas atuais condições, conforme quadro 7.

Quadro 7- Relação entre práticas confirmadas e o nível de atendimento à sociedade.

ESTADO	% de disponibilização das práticas informadas	Nível de atendimento a sociedade
BA	100,0%	Adequado
CE	100,0%	Adequado
PE	100,0%	Pouco Adequado
SE	100,0%	Adequado
ES	100,0%	Adequado
RS	100,0%	Pouco Adequado

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Efetuada o cálculo de correlação de Pearson, onde DISPON é o resultado das respostas da questão 1 e NATEND sendo o resultado da questão 5, temos a implicação na tabela 7.

Tabela 7 - Correlação de Pearson - DISPON x NATEND

	DISPON	NATEND
Média	72.000000	69.600000
Desvio-padrão	22.926022	11.718931
Casos válidos	25	
Coefficiente r de Pearson (X,Y)	0.111352	
Medida estatística: t	0.537365	
Graus de liberdade	23	
Pvalor	0.2980882	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

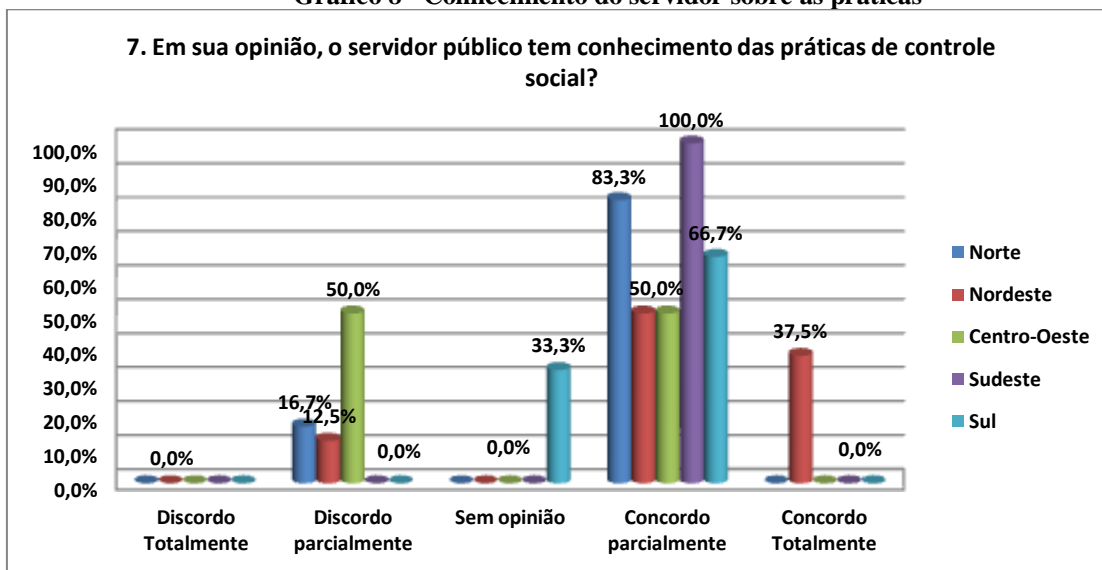
O resultado demonstra que a disponibilização das práticas de controle social não necessariamente significa que elas atendam às demandas da sociedade, pois o resultado do cálculo do coeficiente (0,111352), de acordo com Callegari-jacques (2003, p. 90), demonstra fraca correlação linear.

A questão 6 pergunta se a instituição possui uma unidade/Secretaria/departamento responsável por implementar políticas e práticas de controle social? Se a resposta for sim, pede-se para informar o nome dessa unidade/secretaria/departamento. O objetivo desse tópico é evidenciar a unidade responsável pela implantação das políticas e práticas de controle social em cada ente federativo.

A pesquisa apresenta 17 (dezessete) respondentes afirmando que o governo de seu estado possui unidade responsável por implementar políticas e práticas de controle social. Das afirmativas confirmatórias, 70,58% dos respondentes informaram que a unidade responsável está ligada à controladoria estadual, 17,4% que está ligada às secretarias de planejamento e 11,76% que está ligada à secretaria da fazenda. Cabe observar que as controladorias se originaram das secretarias de fazenda da maior parte dos estados brasileiros, portanto, apesar de não estarem confirmadas como unidades de controladoria, existe um elo de ligação entre elas. O resultado dessa questão dá sustentação à escolha da população para realização da pesquisa.

O item sobre o servidor e o controle social foi desenvolvido objetivando verificar o conhecimento e a importância das práticas de controle social para o servidor público, conforme questões 7 e 8. A sétima pergunta tem o objetivo de saber se o servidor público tem conhecimento das práticas de controle social. As melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para ser implementados todos os elementos da governança corporativa (BARRET, 2003). A interação dos servidores com o conhecimento das práticas de controle social é essencial para uma boa governança. A resposta à questão formulada está compilada no gráfico 8.

Gráfico 8 - Conhecimento do servidor sobre as práticas



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Dos respondentes da região norte, 83,3% assinalaram "concordo parcialmente", quanto ao conhecimento do servidor público sobre as práticas de controle social. A distribuição das respostas na região nordeste está em 50% para "concordo parcialmente", 37,5% "concordo totalmente", ou seja, 87,5% concordam parcial ou totalmente que o servidor público tem conhecimento das práticas de controle social. Há um equilíbrio quanto à opinião dos respondentes na região centro-oeste, pois 50% "discordam parcialmente" e 50% "concordam parcialmente" sobre o conhecimento do servidor público quanto às práticas de controle social. Na região sudeste, 100% dos respondentes "concordam parcialmente" que o servidor público tem conhecimento das práticas de controle social.

Na região sul 66,7% dos respondentes "concordam parcialmente" que o servidor público tem conhecimento das práticas de controle social.

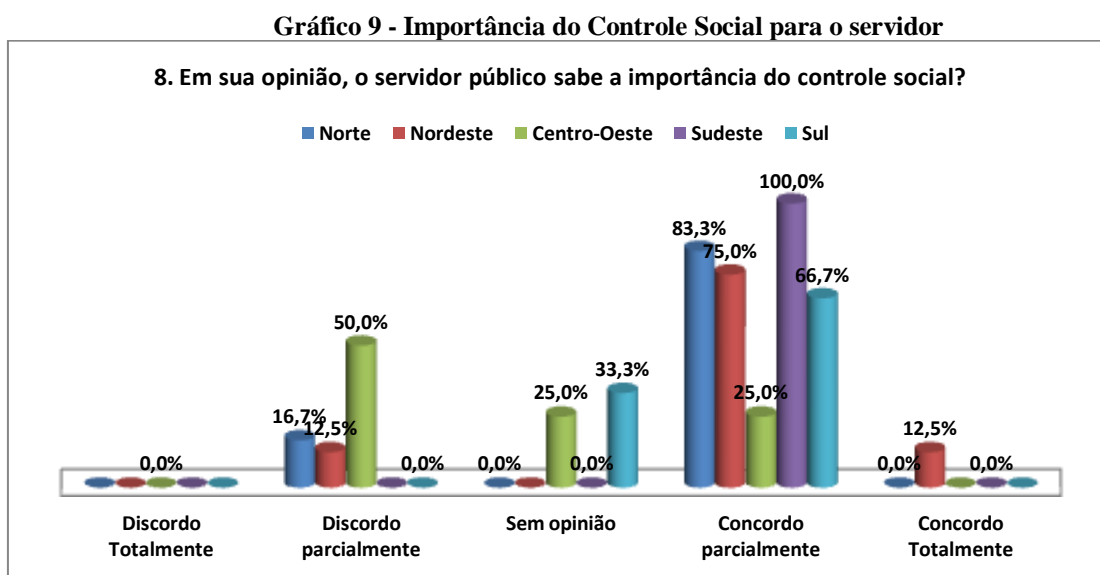
Em análise comparativa relacionada às questões 1, 5 e 7, podemos observar os respondentes que disseram que as práticas de controle social atendem às demandas da sociedade em nível "adequado", concordam parcial ou totalmente que os servidores públicos têm conhecimento das práticas de controle social e, ainda, os estados dos respondentes, exceto o estado do Rio de Janeiro, disponibilizam no mínimo 50% das práticas de controle social evidenciadas no estudo, ou seja, o servidor, tendo conhecimento das práticas de controle social, pode contribuir para um atendimento dessas práticas, no mínimo em nível adequado, conforme quadro 8.

Quadro 8 - Comparativo entre as questões 1, 5 e 7.

ESTADO	Práticas Disponibilizadas Questão 1 %	Respostas da questão 5	Respostas da questão 7
AC	83,3%	Adequado	Concordo parcialmente
AM	83,3%	Adequado	Concordo parcialmente
PA	50,0%	Adequado	Concordo parcialmente
RR	50,0%	Adequado	Concordo parcialmente
AL	83,3%	Adequado	Concordo totalmente
BA	100,0%	Adequado	Concordo totalmente
CE	100,0%	Adequado	Concordo parcialmente
PB	83,3%	Adequado	Concordo parcialmente
SE	100,0%	Adequado	Concordo parcialmente
MT	66,7%	Adequado	Concordo parcialmente
ES	100,0%	Adequado	Concordo parcialmente
RJ	33,3%	Adequado	Concordo parcialmente
SP	50,0%	Adequado	Concordo parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A oitava questão tem a finalidade de verificar se o servidor sabe a importância do controle social. A desconfiança do servidor em relação ao cidadão (SILVA, 2009) pode ser minimizada a partir do momento em que o servidor tem conhecimento da importância do controle social, percebendo que o cidadão é um parceiro para que a gestão pública alcance os objetivos almejados. O gráfico 9 demonstra o resultado.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

As respostas da região norte estão concentradas na concordância parcial, ou seja, 83,3% dos respondentes afirmaram que, em sua opinião, os servidores públicos sabem a importância do controle social. Na região nordeste 87,5% concordaram, parcial ou totalmente, que os servidores públicos sabem a importância do controle social. A pulverização das respostas é evidente na região centro-oeste, tendendo para discordância parcial 50%, 25% sem opinião e 25% concordando parcialmente. O resultado da região sudeste demonstra a concentração das respostas no item de concordância parcial no percentual de 100% dos respondentes, afirmando que os servidores públicos sabem a importância do controle social. Quanto à região sul, 66,7% concordaram com a afirmação da questão e 33,3% não possuem opinião sobre o assunto.

Na análise geral, dos 25 (vinte e cinco) respondentes, 17 (dezessete) representando 68% da população pesquisada, concordaram parcialmente quanto ao conhecimento, pelo servidor público, das práticas de controle social. Dos 17 (dezessete) respondentes, 15 (quinze) concordaram parcialmente sobre se o servidor público sabe a importância do controle social, ou seja, 88,24% em relação aos servidores que têm conhecimento das práticas de controle social.

As coerências das respostas apontam que os servidores têm conhecimento das práticas e sabem da importância do controle social na gestão pública, conforme demonstra o quadro 9.

Quadro 9 - Relação entre o conhecimento e a importância das práticas de controle social para o servidor

ESTADO	Conhecimento das práticas- Respostas da questão 7	Sabe a Importância - Respostas da questão 8
AC	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
AM	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
PA	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
RR	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
TO	Concordo parcialmente	Discordo parcialmente
CE	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
MA	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
PB	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
SE	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
GO	Concordo parcialmente	Sem Opinião
MT	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
ES	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
MG	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
RJ	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
SP	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
PR	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente
SC	Concordo parcialmente	Concordo parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Efetuada o cálculo de correlação de Pearson, onde CONPRAT é a resposta da questão 7 e IMPORT representa a resposta da questão 8, temos o resultado na tabela 8.

Tabela 8 - Correlação de Pearson - CONPRAT X IMPORT

	CONPRAT	IMPORT
Média	3.760000	3.640000
Desvio-padrão	0.879394	0.810350
Casos válidos	25	
Coefficiente r de Pearson (X,Y)	0.692285	
Medida estatística: t	4.600840	
Graus de liberdade	23	
Pvalor	0.0000631	

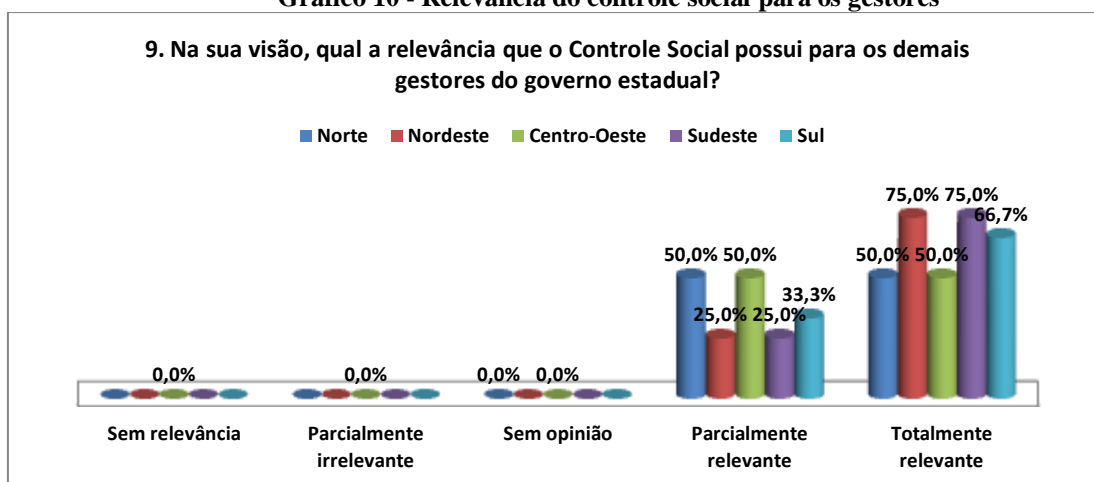
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

O cálculo de correlação das variáveis CONPRAT (Conhecimento das práticas de controle social) e IMPORT (Importância das práticas de controle social) obteve o resultado de $r = 0,692285$ e, de acordo com Callegari-jacques (2003, p. 90), apresenta forte correlação linear positiva entre as duas variáveis, ou seja, conforme o servidor toma conhecimento das práticas de controle social ele tende a se conscientizar sobre a importância dessas práticas. As dificuldades para o cidadão acessar as informações de interesse público são decorrentes da

falta de cultura cívica, tanto da comunidade quanto dos servidores públicos, que, no geral, tratam informação como se fosse um “segredo de estado” (SILVA, 2009). O conhecimento da importância do controle social tende a influenciar o servidor a perceber que a informação pertence à sociedade e qualquer cidadão que necessite esclarecimento deve ser prontamente atendido.

A questão nove trata sobre qual a relevância do controle social para os gestores públicos. Os resultados são apresentados no gráfico 10.

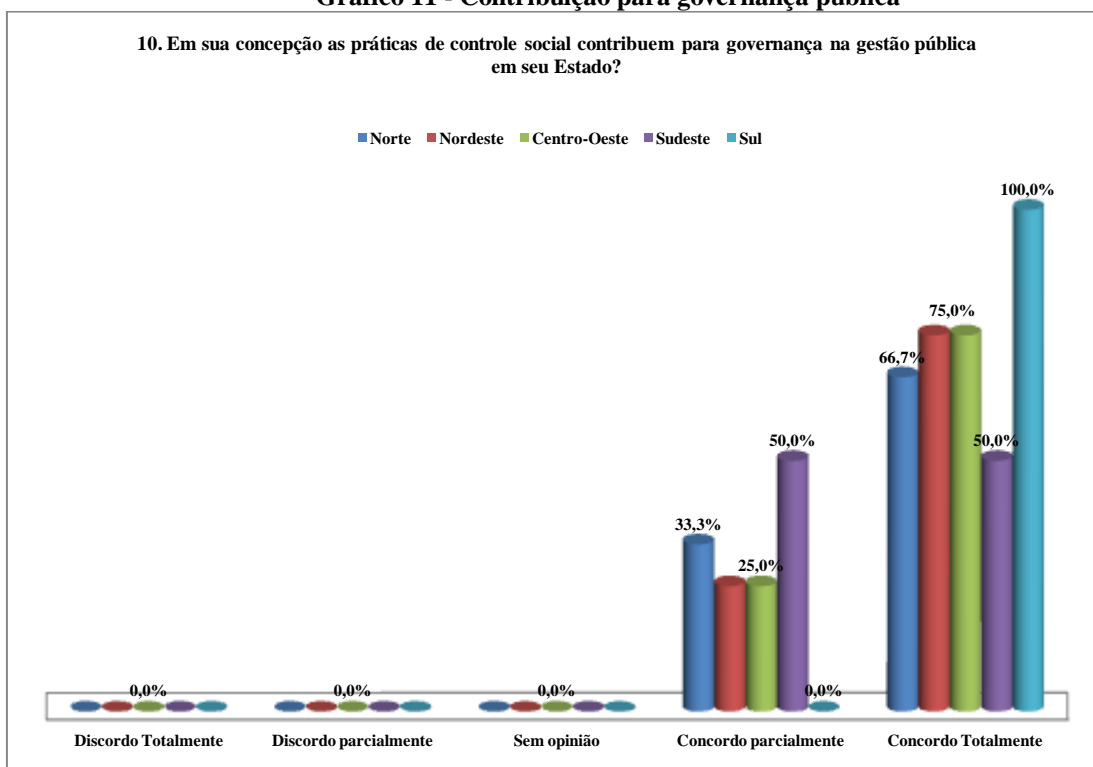
Gráfico 10 - Relevância do controle social para os gestores



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Em relação ao gráfico 10, 100% dos respondentes assinalaram que, para os gestores dos governos estaduais, o nível de relevância do controle social está entre "parcialmente relevante" e "totalmente relevante". A resposta demonstra a percepção dos respondentes, porém, para que isso se torne uma realidade, os gestores precisam estimular a instituição na construção, compartilhamento e divulgação das práticas de controle social, cooperando para que os usuários das informações prestadas possam obtê-las de forma clara, objetiva, compreensível e tempestiva.

A décima questão pergunta se as práticas de controle social contribuem para governança na gestão pública. As respostas estão apresentadas no gráfico 11.

Gráfico 11 - Contribuição para governança pública

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A governança na gestão pública está pautada na interação de diversos atores na elaboração, execução, monitoramento e avaliação de resultados. Essa interação se dá através das práticas de controle social. Para que isso tenha efetividade é necessário que os gestores estejam dispostos a incentivar a participação popular nesse processo. Cabe avaliar como ponto positivo a questão relacionada sobre se as práticas de controle social contribuem para a governança na gestão pública em seu estado. No geral, o resultado demonstrou que 28% dos entrevistados responderam que "concordam parcialmente" e 72% responderam que "concordam totalmente".

A última análise foi realizada efetuando o cálculo de correlação de Pearson onde DISPON é o resultado das respostas da questão 1 e PIB sendo o resultado do Produto Interno Bruto *per capita* de cada estado, no ano de 2009, conforme tabela 9.

Tabela 9 - Correlação de Pearson - DISPON x PIB

	DISPON	% PIB
Média	72.000000	29.845200
Desvio-padrão	22.926022	18.148093
Casos válidos	25	
Coeficiente r de Pearson (X,Y)	-0.108780	
Medida estatística: t	-0.524806	
Graus de liberdade	23	
pvalor	0.3023702	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

O Banco Mundial afirma que a melhoria de ações governamentais tem efeito significativo na renda *per capita* de uma nação (WORLD BANK INSTITUTE, 2006), ou seja, renda mais alta está diretamente correlacionada com a prática da boa governança. As práticas de controle social são práticas de boa governança pública (BORN, 2007) e, por isso, quanto mais os estados disponibilizam práticas de controle social, maior a renda *per capita* desses estados.

O resultado demonstra que a disponibilização das práticas de controle social não necessariamente significa que elas estão correlacionadas com o PIB *per capita* dos estados, pois o resultado do cálculo do coeficiente (-0,008780), de acordo com Callegari-jacques (2003, p. 90), demonstra fraca correlação linear.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da dissertação foi identificar a existência das práticas de controle social na percepção dos representantes do controle interno do poder executivo estadual, verificando se tais práticas possuem associação com a governança pública.

Quanto ao primeiro objetivo, o estudo identificou que as práticas de controle social utilizadas no Brasil são a transparência, os conselhos de políticas públicas, as conferências públicas, as representações/denúncias, as ouvidorias e o orçamento participativo, sendo que a página de transparência é a prática evidenciada em 100% da amostra em todas as regiões do país, exceto na região nordeste. Por sua vez, as práticas respondidas como disponibilizadas à sociedade são as ouvidorias e os conselhos estaduais, com frequência afirmativa de 80% dos respondentes. Após esses itens temos a prática de representação/denúncia, com 76% dos respondentes afirmando que essa prática é disponibilizada à sociedade. A menor frequência de respostas foi para a prática de orçamento participativo, onde apenas 44% dos respondentes confirmaram que o Poder Executivo Estadual disponibiliza tal prática. Apesar de a prática de orçamento participativo estar disponível apenas em 44% dos estados pesquisados, não se observa, nas respostas apresentadas na questão referente a práticas em processo de implantação, o desejo do gestor em disponibilizá-las à sociedade. Também, ficou demonstrado que o canal de comunicação mais utilizado para dar ampla divulgação das práticas de controle social são os *sites* governamentais (100%). Outro fator importante no resultado da pesquisa é que 50% dos respondentes pontuaram que as secretarias governamentais disponibilizam, no mínimo, uma prática de controle social. Cumpre frisar que o primeiro objetivo foi alcançado com o resultado da pesquisa objeto de estudo.

O segundo objetivo foi verificar a associação entre a disponibilização das práticas de controle social e a boa governança pública. Na visão dos respondentes as práticas de controle social contribuem para governança no setor público, pois, na análise apresentada, 100% dos respondentes afirmaram que concordam parcial ou totalmente que as práticas de controle social contribuem para a governança pública. Contudo, a análise estatística através do coeficiente de correlação de Pearson demonstrou fraca correlação linear entre as variáveis práticas disponibilizadas e o PIB *per capita* dos Estados.

Cada ente possui uma estrutura, uma forma de gestão e, ainda, outros fatores que podem influenciar a aplicação dessas práticas. No entanto, a sociedade necessita desses instrumentos para efetuar o devido planejamento, acompanhamento, controle e verificação dos atos dos gestores, para sua validação. É necessário, ainda, buscar alternativas para sanar

as dificuldades do exercício do controle social, como: a fragilidade no nível de organização dos movimentos populares e sindicais; a pouca consciência de classe dos mesmos; a cultura política de submissão arraigada na população brasileira; a baixa representatividade e consequente falta de legitimidade dos conselheiros, pela pouca organicidade com sua base; a desinformação generalizada e outros.

5.1 Limitações

Durante a realização do presente estudo várias restrições estiveram presentes, elevando consideravelmente o tempo de sua conclusão, mas duas principais limitações se sobressaem. As limitações inerentes aos levantamentos do tipo *survey*, pois envolveram percepções subjetivas dos respondentes sobre as questões elaboradas e visão estática do fenômeno resultante da aplicação do questionário em um único momento e, principalmente, pela demora nas respostas ao questionário apresentado. A decisão de envolver o gestor representante do controle interno do Poder executivo como respondente do questionário introduziu restrição ao número de questões aplicáveis, em função da limitação de tempo do dirigente. Apesar das limitações, consideram-se satisfatórios os resultados obtidos na pesquisa bibliográfica e na aplicação do questionário de pesquisa, que confere bom grau de segurança às conclusões formuladas. As restrições na amostra de dados foram compensadas com a participação dos representantes do controle interno de cada estado brasileiro, propiciando diferenciada representatividade e legitimidade à pesquisa ora apresentada.

5.2 Propostas de pesquisas

A partir dos resultados elencados surgem novas propostas para pesquisas relacionadas à importância do controle social para a governança pública. A segunda proposta de pesquisa seria o levantamento dessas práticas nos poderes Legislativo e Judiciário, estudo de caso verificando o nível de adesão da população na utilização dessas práticas e, ainda, a proposição de novas práticas a ser implantadas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marina Maciel. A relação entre o Estado e a sociedade civil: a questão dos conselhos de direitos e a participação do Serviço Social. In: **Serviço Social & Movimento Social**, São Luís, v. 1, p. 61-76, jul./dez.1999.
- ALVES JUNIOR, M.N. **A contribuição estratégica das ouvidorias para a melhoria dos serviços prestados pelas organizações**: um estudo de caso na Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina. 2007, 167f. Dissertação (Mestrado em Administração). UDESC, Florianópolis, 2002. Disponível em: <http://www.ond.com.br/download/disserta.pdf> > Acesso em: 07/07/2011.
- ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Pascoal. **Governança corporativa**: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2004.
- ARROW, K. J. The Economics of Agency. In: **Principals and agents**: The structure of american business. Boston: Harvard Business School Press, 1985.
- ARAÚJO, Vinícius C. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. **ENAP**. Texto para discussão. Brasília. 2002.
- ARAÚJO, Andréa Naritza Silva Marquim de. Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília. **Anais...** Disponível em: <<http://www.consad.org.br>>. Acesso em: 05/05/2010.
- ARNSTEIN, S. **Partnerships online**. Reino Unido, 1998. Disponível em: <www.partnerships.org.uk/part/arn.htm>. Acesso em: 10/03/2010.
- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs) **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. SP: Cortez, 2003, p. 13-60.
- BAPTISTA, Ligia Pavan. **Controle social e cidadania**. [Brasília], 2004. Disponível em: <<http://socialiris.org/imagem/boletim/arq4912fec31c58d.pdf>>. Acesso em: 12/03/2010.
- BARBOSA, Sandra Pires. Direito à informação e controle social da atividade econômica. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2078>>. Acesso em: 4/01/2010.
- BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Economia das organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, D. (Org.) **Handbook de Estudos Organizacionais**, São Paulo: Atlas, Vol.3, p. 131-179, 2004.
- BARRETT, Pat. **Achieving better practice corporate governance in the public sector**. AM Auditor General for Austrália. 2002. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Achieving_Better_Practice_Corporate_Governance_in_the_Public_Sector1.pdf>. Acesso em: 15/09/2009.
- BARROS, Maria Elizabeth Diniz. O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde. IN: **Incentivo à participação popular e o controle social no SUS** (Textos técnicos para conselheiros de saúde). Ministério da Saúde, Brasília, 1994.
- BEVIR, M.; RHODES R. A. W., **A Decentered theory of governance**: rational choice, institutionalism, and interpretation (March 9, 2001). Institute of Governmental Studies. Paper

WP2001-10. Disponível em: http://igs.berkeley.edu/publications/working_papers/WP2001-10.pdf. Acessado em: 04 jul. 2010.

BORN, Rubens H. **Governança e sustentabilidade: desafio para todos**. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), Vitae Civilis. Brasília/São Paulo, Agosto de 2007.

BOURGON, Jocelyne. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço público**. Brasília, v.61, n.1, p. 5-30, jan/mar, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 05/11/2009.

_____. **Lei Ordinária n. 9.784** de 29/01/1999. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 10/08/2010.

BRAVO, Maria Inês Souza. Desafios atuais do controle social no sistema único de saúde (SUS). IN: **Serviço Social & Sociedade**, São Luís, nº 88, Nov., 2006.

BREDER, Jane Carvalho. **Controle Social – um modelo em construção**: contribuições do Tribunal de Contas da União. Disponível em: www.ticontrole.gov.br/portal/pls/portal/docs/1190807.pdf >Acesso em: 13 mar. 2010.

BRESSER PEREIRA, L. C. “A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle”. **Cadernos MARE de Reforma do Estado**, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, n1, 1997.

CALLAHAN, Kathe . **Elements of effective governance**: measurement, accountability and participation. New York: CRC Press, 2006.

CALLEGARI-JACQUES, Sidia M. **Bioestatística**: princípios e aplicações. Porto Alegre: Artmed, 2003. 255p.

CASTALDELLO, Ângela Cássia. (coord). **Serviço público**: direitos fundamentais, formas organizacionais e cidadania. Curitiba-PR: Juruá: 2005.

CARBONARA, Vanderlei. A pesquisa na vida universitária. In: BUOGO, Ana L. CHIAPINOTTO, Diego. CARBONARA, Vanderlei (Orgs.). **O Desafio de aprender**: ultrapassando horizontes. Caxias do Sul: Educs, 2006.

CARLOS, Flávio A. *et al.* Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo de política pública. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.1, maio/ago, 2008.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e Accountability**: algumas notas introdutórias. Texto para Discussão nº 13. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br>. Acesso em janeiro de 2007.

CARVALHO, Antonio Ivo de. **Conselhos de saúde**: participação cidadã e social. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

COLLIS, Jill. HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. A garantia institucional contra o abuso de poder. In: BENEVIDES, M. V., KERCHE, F. e VANNUCHI, P. (org) **Reforma Política e Cidadania**, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

CÔRTEZ, Maria Soraya Vargas. Conselhos municipais de saúde: A possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. **Ciência e Saúde Coletiva**, [s/l], ABRASCO, v. 1, n. 1, 1998.

CREMONESE, Dejalma. **Democracia participativa e controle social**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2009.

DA SILVA, Polyana Batista. **Bases teóricas do orçamento participativo**: um estudo na prefeitura da cidade de Belém/PA. 2010, 80f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLABRIDA, V.R. "Governança territorial e políticas públicas: para a institucionalização de uma prática de concertação público-privada". In: BÜTTENBENDER, P.L., RIGHI, L. (orgs.) Políticas públicas e saúde. Ijuí, editora UNIJUÍ, **Cadernos Unijuí**, série Gestão Pública, 3, 2004, p.10-25.

DALLARI, **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". In: **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, p. 385-415, jul/set, 1995.

_____. Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 120, n.2, maio/ago. 1996.

EIGEN, Peter. Corrupção é um desafio. In: SPECK, Bruno w. (Orgs). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002.

EISENHARDT, Katheleen M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, Briarcliff Manor/NY, v. 14, n. 1, p. 57-74, jan, 1989. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/ecop26/eisenhardt-1989.pdf>>. Acesso em: 10/03/2010.

FAMA, Eugene F., JENSEN, Michael C. Agency problems and residual claims. **Journal of Law & Economics**, New York, Vol XXVI, June 1983. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/sol3/delivery.cfm/98060103.pdf?abstractid=94032>>. Acesso em: 03/03/2010.

FREY, Klaus. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para os países em desenvolvimento. **Informática Pública**, Belo Horizonte, ano 03, n. 01, p. 31-48, mai, 2000.

_____. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.136-150, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.fag.edu.br/professores/pos/MATERIAIS/MBA%20em%20Gest%20Empresarial/Material%20Prof.%20Anderson/artigo%20adm%2018.pdf>>. Acesso em: 03/03/2010.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo**: A experiência de Porto Alegre. 4 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE – Revista de Administração e Empresas**, São Paulo, v.35, n.2, p. 57-63, Mar./Abr.1995.

GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo, Cortez, v. 84, 3ªed, 2007.

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2005, Santiago/Chile. **Anais...** Santiago: CLAD, 2005. Disponível em: < https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2698/1/o_desafio_de_implementar.pdf >. Acesso em: 15/03/2010.

GONÇALVES, A. O Conceito de governança. CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 14, 2005, Fortaleza. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boileux; 2006, p.06-10.

GRAU, N. C. A Democratização da administração pública. Os mitos a serem vencidos. In: **Fundação Luís Eduardo Magalhães - Gestão pública e participação**. Salvador: FLEM, 2005. Disponível em: <<http://www.flem.org.br/paginas/cadernosflem/pdfs/CadernosFlem8-VersaoCompleta.pdf>>. Acesso em: 15/03/2010.

HATCH, M. J. **Organization theory: modern symbolic and postmodern perspectives**. New York: Oxford University Press, 1997. Cap. 2., p. 41-51. Disponível em: <<http://ebooksfactory.org/ebooks/organization-theory-modern-symbolic-and-postmodern-perspectives.html>>. Acesso em: 05/09/2009.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael. **Teoria da contabilidade**. Tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 550 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros - Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/meio_ambiente_2002/meio_ambiente_2002.pdf>. Acesso em 04/03/2010.

_____. **Relatório de contas regionais do Brasil 2005-2009**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br> >. Acesso em 15/11/2011.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. Governance in the public setor: a governing body perspective. International Public Sector Study. **Study 13**. Nova York, 2001. Disponível em: < <http://www.ifac.org> >. Acesso em: 26/10/2009.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, New York, v. 3, n. 4, p. 305-360, Oct, 1976. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf> >. Acesso em: 10/03/2010.

KAZANCIGIL, A. A Regularização social e a governança democrática da mundialização. Traduzido por Luís Augusto Junges Lopes. Em Milani C.; Arturi, C.; Solinís G. (orgs.) **Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 47-62.

KAPLÚN, Mario. **Comunicación entre grupos: el método de cassette-foro** (Comunicação entre grupos: o método de cassette-forum). Bogotá: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 1984. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=CvAzAQAIAAJ&dq=editions:LCCN92118778&hl=pt-BR>>. Acesso em: 12/03/2010.

KRANE, Dale. Devolution as an inter-governmental reform strategy. In: **Strategies for managing intergovernmental policies and networks**. New York: Praeger publishers, 1990. p. 107-126.

KISSLER, Leo. HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n° 3, Mai/Jun, 2006.

KONDO, S. et al. **Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer**. Ministério do Planejamento, Brasília, SEGES: 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/Transpar%C3%Aancia%20e%20responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20no%20setor%20p%C3%ABlico.pdf>>. Acesso em: 15/03/2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis, metodologia jurídica**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas. 2000.

LEÃO, Sueli Francisca de Almeida. **O papel social da ouvidoria como garantia de um serviço público de melhor qualidade**: a proposição de um modelo para o DETRAN-AL. Recife. 2007, 122f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da produção). Univ. federal de Pernambuco, Recife, 2007.

LEVY, Evelin. Organizações sociais no Estado de São Paulo: estratégias de implementação e resultados. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 2004, Madrid/Espanha. **Anais...** Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049827.pdf>. Acesso em: 30/08/2010.

LAGO, Roberto Carlos B. **Democracia e Controle social**: a denúncia ao Tribunal de Contas da Bahia como instrumento de *accountability*. 2008, 155f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania). Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2008.

LÖFFER, E. Governance: die neue generation von staats- und verwaltungs- modern- isierung. In: **Verwaltung + Management**, Baden, v. 7, n. 4, p. 212-215, jul, 2001. Disponível em: <www.hfv-speyer.de/rei/vm/V&M-Jahresregister%2001.pdf>. Acesso em: 19/10/2009.

LUCHMANN, L. **Possibilidade e limites da democracia deliberativa**: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002, 215f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2002.

LUNA FILHO, E. P., 1999, “A nova lei geral do processo administrativo”. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 3, n. 30, abr. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=406>>. Acesso em: 03/11/2010.

MARQUES, M. da C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa aplicada ao setor público. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v11n2/a02v11n2.pdf>>. Acesso em: 28/08/2009

MARTINEZ, Antônio Lopo. Agency theory na pesquisa contábil. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 22, 1998, Foz do Iguaçu/PR. **Anais...** Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/GIACOMO/arquivos/eco02036/martinez.pdf>>. Acesso em: 11/03/2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MELLO, Gilmar Ribeiro. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006, 127f. Dissertação (Mestrado em Administração). Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. .2009. 172p. Brasília: UNESCO. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158450por.pdf>>. Acesso em 25. fev. 2009.

MILANI, C.; SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. Em Milani, C.; Arturi, C.; Solinís G. (orgs.) **Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 266-291.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. A legitimidade plena: A democracia pela racionalidade no manejo do poder. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília. V. 29. n. 114. p. 21-40. Abr/jun. 1992.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. Ed., atual e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NASSAR, Silvia M., WRONSCKI, Vilson R., OHIRA, Masanao et al. **SEstatNet - Sistema Especialista para o Ensino de Estatística na Web**. URL de acesso: <http://www.sestat.net> . Florianópolis - SC, Brasil. Acessado em 12. dez. 2011.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.) **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

OLIVEIRA, O. B., 2005, "A Participação do administrado no processo administrativo". *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 567, 25 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6217>>. Acesso em 02 out. 2010.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises**, 2005. Disponível em:<www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_37439_34046561_1_1_1_37439,00.html>Acesso em: 12/03/2010.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Eds.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PAIVA, Rodrigo Márcio M. **O controle social na administração pública: proposta para estruturar e estimular o desenvolvimento**. 2004, 53f. Monografia (Especialização em controladoria aplicada ao setor público).UFPB/CCSA, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2004. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2997/1/o_controle_social_na.pdf>. Acesso em: 12/03/2010.

PENEDO, Erivana S. Rosa. **Participação do cidadão nas mudanças institucionais: um estudo sobre a contribuição das ouvidorias do município de Porto Velho para a melhoria das práticas de accountability**. 2009, 116f. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação da Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2009.

PEREIRA, Ricardo. M. **O Controle social na gestão pública: as funções de fiscalização e de ouvidoria dos Tribunais de Contas do Brasil**. 2003, 117f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania**. 2 ed., Petrópolis (RJ), Vozes, 1999.

PESSÔA, Daniel A. **O controle social do judiciário: a experiência do observatório da justiça e cidadania no Estado do Rio Grande do Norte**. 2007, 160f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007. Disponível em: <<ftp://ftp.ufrn.br/pub/biblioteca/ext/bdtd/DanielAP.pdf>>. Acesso em: 20/03/2010.

RAÎCHE, J.P. Organisme de bassin versant: gestion ou gouvernance? **Vecteur Environnement**, Québec, v. 38, n. 4, p. 11 -13, julho 2005. Disponível em: <<http://www.reseau-environnement.com/VECTEUR+environnement.>>. Acesso em: 20/03/2010.

RAICHELIS, Raquel “Os conselhos de gestão no contexto internacional” in: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Pólis**, São Paulo, nº 37, p.41-45, 2000.

REED, Michael. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart R., HARDY, C., NORD, W. R. (Orgs.). CALDAS, Miguel, FACHIN, Roberto, FISCHER, Tânia (Orgs. ed. bras.). **Handbook de estudos organizacionais**. Vol. I. São Paulo : Atlas,1999.

RICHARDS, David; SMITH, Martin J. **Governance and public policy in the United Kingdom**. Oxford: Oxford University Press, 2002. 312 p.

RICHARDSON, Roberto J. et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Ed. Atlas, 1999

ROTH, Kendall; O'DONNELL, Sharon. Foreign subsidiary compensation strategy: an agency theory perspective. **The Academy of Management Journal**, New York, Vol. 39, No. 3, p. 678-703. jun., 1995. Disponível em: <http://cbi.tepper.cmu.edu/papers/cbi_workingpaper-1995-12.html>. Acesso em: 13/08/2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo, Abril Cultural, 1978. Coleção Os Pensadores.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, abr. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08/01/2010.

SERAFIM, L. **Controle social nas agências reguladoras brasileiras entre projetos políticos e modelo institucional: o caso da ANEEL nos governos FHC e Lula (1995 – 2005)**. 2007, 208f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

SILVA, Gecilda Esteves. **Os tribunais de contas e o controle social: A proposta de criação de uma ouvidoria para o tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro e sua importância no processo democrático fluminense**. 2009, 122f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Heloísa Helena C. da; FERREIRA, Luciana P. B.; BARROS, Maria Lúcia. Estado/Sociedade e o Controle Social. **Divers@ Rev. Elet. Interdisc.**, Matinhos, v. 1, n. 1, p. 23-39, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.litoral.ufpr.br/sites/default/files/Diversa_v1_n1_jul-dez2008.pdf>. Acesso em: 15/10/2009.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

SOARES, Evanna (2002). **A Audiência pública no processo administrativo**. Disponível em:<<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>>. Acesso em 10 abr. 2010.

STREIT, R. E; KLERING, L. R. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In: Encontro de administração pública e governança - EnAPG, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG.

TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador: Universidade Federal da Bahia, v. 10, n. 26, 2007. Disponível em: <www.cadernocrh.ufba.br/include/getdoc.php?id=1007&article=198&modo=pdf>. Acesso em: 03 mar. 2010.

VENDRAMINI, Paula Raquel R. J. **A Participação em conselhos como instrumento de gestão municipal**. 2010, 354f. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VIANNA, Rosélia Araújo. **Relações públicas e ouvidoria: cidadania e poder dos públicos**. 2008, 134f. Dissertação (Mestrado em comunicação Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; CUNILL GRAU, Nuria (orgs). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

VITULLO, Gabriel. **Teorias alternativas da democracia: uma análise comparada**. 1999, 172f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

WORLD BANK. (1992), **Governance and development**. Washington, Oxford University Press. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000178830_98101911081228>. Acesso em: 15/03/2010.

WORLD BANK INSTITUTE. **A decade measuring of quality the of governance**. Governance Matters 2006. Worldwide governance indicators. New Annual Indicators and Underlying data. Washington-DC, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Carta de apresentação do pesquisador

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGMAD
Curso Mestrado em Administração
Orientador: Prof. Dr. Haroldo Cristovam Teixeira Leite
Mestrando: Fábio Ferreira da Silva

Sr. Controlador (a),

Sou aluno do Programa de Pós-Graduação em Administração (Mestrado em Administração) da Fundação Universidade Federal de Rondônia, sob orientação do Professor Dr. Haroldo Cristovam Teixeira Leite, e estou elaborando uma dissertação sobre as práticas de controle social e sua relação com os princípios de governança pública, evidenciadas no poder executivo estadual.

Os dados coletados nessa pesquisa servirão de fonte para evidencição das práticas de controle social utilizadas nos governos estaduais, e são de grande importância para o desenvolvimento da pesquisa. Portanto, solicito a colaboração de V.S., no sentido de responder o questionário anexo que consta de 10 (Dez) questões.

Outrossim, informo o compromisso ético assumido pelo pesquisador, ou seja, os dados coletados serão utilizados única e exclusivamente para os fins aqui mencionados, passando por um tratamento estatístico, e sendo garantido o sigilo necessário.

O questionário deverá ser respondido até o dia 17/04/2011. Caso existam dúvidas, por favor, queira entrar em contato por *e-mail* Fabio.ferreira.silva@hotmail.com ou por telefone (69) 8455-0914.

Deverão ser seguidas as instruções para que sejam respondidas as perguntas.

Desde já agradeço a vossa colaboração.

Fábio Ferreira da Silva

Mestrando em Administração

Fundação Universidade Federal de Rondônia

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA A SER PREENCHIDO PELO REPRESENTANTE DO GOVERNO ESTADUAL

Natureza da entrevista:

O questionário se destina à evidência das práticas de controle social que o governo estadual disponibiliza à sociedade.

Unidade da Federação (ESTADO):

Nome da Instituição:

Denominação do Cargo ou Função do Respondente: (Informe o nome do Cargo ou da Função do Respondente)

Nível de escolaridade do respondente:

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental | <input type="checkbox"/> Ensino Médio |
| <input type="checkbox"/> Ensino Superior | <input type="checkbox"/> Especialização |
| <input type="checkbox"/> Mestrado | <input type="checkbox"/> Doutorado |
| <input type="checkbox"/> Pós-Doutorado | |

QUESTÕES A RESPONDER

1. Quais práticas de controle social são disponibilizadas pelo governo estadual à sociedade? (todas as alternativas podem ser marcadas, podendo, ainda, acrescentar outras práticas não relatadas a seguir).

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Orçamento participativo | <input type="checkbox"/> Ouvidoria |
| <input type="checkbox"/> Conselhos estaduais | <input type="checkbox"/> Conferências estaduais |
| <input type="checkbox"/> Representações/Denúncias | <input type="checkbox"/> Página de transparência |
| <input type="checkbox"/> _____ | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> _____ | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> _____ | <input type="checkbox"/> _____ |

2. Quais as práticas de controle social estão em processo de implantação?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Orçamento participativo | <input type="checkbox"/> Ouvidoria |
| <input type="checkbox"/> Conselhos estaduais | <input type="checkbox"/> Conferências estaduais |
| <input type="checkbox"/> Representações/Denúncias | <input type="checkbox"/> Página de transparência |
| <input type="checkbox"/> _____ | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> _____ | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> _____ | <input type="checkbox"/> _____ |

3. Quais os canais de comunicação que o governo do Estado utiliza para dar ampla divulgação das práticas de controle social?

- () Jornais () Revistas () Televisão () Rádio () Site
() Outros: _____;
_____;
_____;
_____;

4. Qual percentual de secretarias disponibilizam pelo menos uma das práticas de controle social?

- () De 1% a 20%
() De 21 a 40%
() De 41 a 60%
() De 61 a 80%
() De 81 a 100%

5. Em sua concepção, em qual nível as práticas de controle social têm atendido às demandas da sociedade?

- () Excelente () Adequado () Pouco adequado
() Inadequado () Ruim

6. A instituição possui uma unidade/Secretaria/departamento responsável por implementar políticas e práticas de controle social? Se a resposta for sim, favor informar o nome dessa unidade/secretaria/departamento.

7. Em sua opinião, o servidor público tem conhecimento das práticas de controle social?

- () Discordo Totalmente
() Discordo parcialmente
() Sem opinião
() Concordo parcialmente
() Concordo Totalmente

8. Em sua opinião, o servidor público sabe a importância do controle social?

- () Discordo Totalmente
() Discordo parcialmente
() Sem opinião
() Concordo parcialmente
() Concordo Totalmente

9. Na sua visão, qual a relevância que o Controle Social possui para os demais gestores do governo estadual?

- () Sem relevância
() Parcialmente Relevante
() Sem opinião
() Parcialmente Relevante
() Totalmente relevante

10. Em sua concepção as práticas de controle social contribuem para governança na gestão pública em seu Estado?

- ☐ Discordo Totalmente
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Sem opinião
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Concordo Totalmente

APÊNDICE C – FUNDAMENTAÇÃO DAS QUESTÕES DA ENTREVISTA

Fundamentação	Perguntas e respostas do questionário	Objetivo
<p>A criação de instâncias institucionalizadas de mediação entre Estado e sociedade, gera condições ao controle social (GRAU, 2000).</p> <p>Carneiro (2004) afirma que, embutida na concepção de governança está não somente a capacidade operacional do Estado, mas a perspectiva de democratização e abertura de canais de participação entre ele e a sociedade. De acordo com esse ângulo, governança enfatiza o aumento do poder social, isto é, o fortalecimento da participação da sociedade nos processos de decisão política.</p>	<p>1. Quais as práticas de controle social são disponibilizadas pelo governo estadual à sociedade? (todas as alternativas poder ser marcadas, podendo ainda acrescentar outras práticas não relacionadas a seguir).</p> <p>() Orçamento participativo () Ouvidoria () Conselhos estaduais () Conferências estaduais () Representações/Denúncias () Página de transparência () _____ () _____</p>	<p>Verificar as práticas de controle social disponibilizadas pelo poder executivo à sociedade, identificando sua disponibilidade em cada região do país e a nível nacional.</p>
<p>A criação de instâncias institucionalizadas de mediação entre Estado e sociedade, gera condições ao controle social. (GRAU, 2000)</p>	<p>2. Quais as práticas de controle social estão em processo de implantação?</p> <p>() Orçamento participativo () Ouvidoria () Conselhos estaduais () Conferências estaduais () Representações/Denúncias () Página de transparência () _____ () _____</p>	<p>Verificar as práticas de controle social em processo de implantação nos Estados brasileiros.</p>

<p>É imprescindível que a sociedade saiba onde e como buscar a informação para que o cidadão exerça sua participação na gestão (SILVA, 2009).</p> <p>O termo governança pode ser entendido como a capacidade dos governos de implementarem efetivamente suas políticas públicas, ultrapassando as preocupações com a eficiência do aparelho do Estado para atingir o papel central de extensão da cidadania e da participação. Ele engloba tanto a capacidade da administração de gerenciar de forma efetiva as políticas públicas, como a abertura e o amadurecimento de canais de interlocução e de troca de informações entre Estado e sociedade na concepção, execução e avaliação da atividade estatal (FREY, 2001).</p>	<p>3. Quais os canais de comunicação que o governo do Estado utiliza para dar ampla divulgação das práticas de controle social?</p> <p>() Jornais () Revistas () Televisão () Rádio () Site () Outros: _____ _____ _____ _____;</p>	<p>Conhecer os canais de comunicação que o governo utiliza para divulgar as práticas de controle social.</p>
	<p>4. Qual percentual de secretarias que disponibilizam pelo menos uma das práticas de controle social?</p> <p>() De 1% a 20% () De 21 a 40% () De 41 a 60% () De 61 a 80% () De 81 a 100%</p>	<p>Conhecer o nível de pulverização das práticas de controle social no ente governamental.</p>
O controle social	5. Em sua concepção, em qual	Verificar se as práticas de

<p>pode ocorrer em qualquer instante do processo, com intuito de verificar se os atos da administração estão sendo concretizados na forma estabelecida. Portanto, só existirá controle social se a população tiver acesso à informação clara, confiável e oportuna. E, por outro lado, a voz da sociedade só será ouvida se existirem mecanismos que facilitem a comunicação entre o Estado e a sociedade (PEREIRA, 2003).</p>	<p>nível as práticas de controle social têm atendido às demandas da sociedade?</p> <p>() Excelente () Adequado () Pouco adequado () Inadequado () Ruim</p>	<p>controle social tem atendido às demandas da sociedade.</p>
<p>Base de sustentação para justificativa quanto à população pesquisada.</p>	<p>6. A instituição possui uma unidade/Secretaria/departamento responsável por implementar políticas e práticas de controle social? Se a resposta for sim, favor informar o nome dessa unidade/secretaria/departamento.</p>	<p>Verificar as unidades responsáveis por implementar políticas e práticas de controle social.</p>
<p>O acesso do cidadão à informação, simples e compreensível, é o ponto de partida para uma maior transparência. (CALLAHAN, 2006)</p>	<p>7. Em sua opinião, o servidor público tem conhecimento das práticas de controle social?</p> <p>() Discordo Totalmente () Discordo parcialmente () Sem opinião () Concordo parcialmente () Concordo Totalmente</p>	<p>Verificar o nível de conhecimento do servidor público quanto às práticas de controle social.</p>
<p>O conhecimento do servidor público, quanto à importância do controle social pode levar a conscientização de que as informações pertencem à sociedade. (CALLAHAN, 2006)</p>	<p>8. Em sua opinião, o servidor público sabe a importância do controle social?</p> <p>() Discordo Totalmente () Discordo parcialmente () Sem opinião () Concordo parcialmente () Concordo Totalmente</p>	<p>Verificar o nível de importância do controle social para o servidor público.</p>
<p>A Constituição de 1988 foi a grande</p>	<p>9. Na sua visão, qual a relevância que o Controle Social</p>	<p>Verificar o nível de relevância do controle</p>

<p>incentivadora do exercício do controle social do Estado pela sociedade, no entanto, é necessária a percepção e vontade dos gestores públicos em proporcionar a participação da sociedade no controle estatal, de forma clara, transparente e responsável. Para isso, é necessário que o assunto tenha relevância para esses gestores. (CALLAHAN, 2006)</p>	<p>possui para os demais gestores do governo estadual?</p> <p>() Sem relevância () Parcialmente Relevante () Sem opinião () Parcialmente Relevante () Totalmente relevante</p>	<p>social para os gestores.</p>
<p>A governança pressupõe participação social, buscando atingir três objetivos: desenvolver uma agenda de objetivos comuns com a sociedade, promover a gestão compartilhada dos problemas locais, e, como consequência, possibilitar o controle social das ações governamentais. (VENDRAMINI, 2010)</p>	<p>10. Em sua concepção as práticas de controle social contribuem para governança na gestão pública em seu Estado?</p> <p>() Discordo Totalmente () Discordo parcialmente () Sem opinião () Concordo parcialmente () Concordo Totalmente</p>	<p>Verificar o nível de contribuição do controle social na governança da gestão pública.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

APÊNDICE D – DISTRIBUIÇÃO DO PIB POR ESTADO

ESTADO	DISP %	DISP N°	NATEND	PIB PERCAPITA 2009	% PIB	GOV
DF	83,30%	5	60%	50438	100,00%	5
SP	50,00%	3	60%	26202	51,95%	5
RJ	33,30%	2	80%	22102	43,82%	5
SC	66,70%	4	80%	21214	42,06%	5
RS	100,00%	6	80%	19778	39,21%	4
ES	100,00%	6	80%	19145	37,96%	5
MT	66,70%	4	60%	19087	37,84%	5
PR	16,70%	1	60%	17779	35,25%	4
MS	83,30%	5	80%	15406	30,54%	5
AM	83,30%	5	80%	14620	28,99%	5
GO	66,70%	4	80%	14446	28,64%	5
MG	66,70%	4	60%	14328	28,41%	4
RO	50,00%	3	80%	13456	26,68%	5
RR	50,00%	3	60%	13270	26,31%	4
TO	66,70%	4	60%	11277	22,36%	5
AC	83,30%	5	80%	10687	21,19%	4
SE	100,00%	6	60%	9787	19,40%	5
BA	100,00%	6	60%	9364	18,57%	5
PE	100,00%	6	40%	8901	17,65%	5
RN	50,00%	3	60%	8893	17,63%	5
PA	50,00%	3	60%	7859	15,58%	5
CE	100,00%	6	80%	7686	15,24%	4
PB	83,30%	5	80%	7617	15,10%	5
AL	83,30%	5	80%	6728	13,34%	5
MA	66,70%	4	80%	6259	12,41%	4

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.